

DOCUMENTACIÓN SOCIAL

REVISTA DE ESTUDIOS SOCIALES Y DE SOCIOLOGÍA APLICADA



El desafío de las migraciones

Octubre-Diciembre 2000

núm. 121

DOCUMENTACIÓN SOCIAL

REVISTA DE ESTUDIOS SOCIALES Y DE SOCIOLOGÍA APLICADA

N.º 121

Octubre-diciembre 2000

Director: Francisco Salinas Ramos

Edición: Cáritas Española. Editores
San Bernardo, 99 bis, 7.ª planta
28015 MADRID
Tel. 914 441 000 - Fax 915 934 882
E-mail: publicaciones@caritas-espa.org
<http://www.caritas-espa.org>

Suscripciones:

Servicio de Publicaciones
San Bernardo 99 bis, 7.ª planta
28015 MADRID
Tel. 914 441 037 - Fax 915 934 882
E-mail: publicaciones@caritas-espa.org

Distribución:

En Librerías
Distribución Libros (Central: Juan Fernández)
C/ Antracita, 11, 2.º, 28045 MADRID
Tel. 914 684 329 - Fax 914 684 214

Condiciones de suscripción y venta 2000:

España: Suscripción a cuatro números: 3.940 ptas.
Precio de este número: 1.700 ptas.
Extranjero: Suscripción Europa: 6.350 ptas.
Número suelto Europa: 2.200 ptas.
Suscripción América: 62 dólares.
Número suelto a América: 25 dólares.
(IVA incluido)

El desafío de las migraciones

**DOCUMENTACIÓN
SOCIAL**

Revista de Estudios Sociales y de Sociología Aplicada

N.º 121

Octubre-Diciembre 2000

Consejera Delegada: Carmen Luisa González

Director: Francisco Salinas Ramos

Consejo de Redacción:

Javier Alonso

Carlos Giner

José Sánchez Jiménez

Enrique del Río

Colectivo IOÉ

Teresa Zamanillo

Redacción de la revista:

San Bernardo, 99 bis, 7.ª planta

28015 MADRID

Tel. 914 441 046 - Fax 915 934 882

E-mail: accsoci@caritas-espa.org

© Cáritas Española. Editores

ISSN: 0417-8106

ISBN: 84-8440-235-5

Depósito Legal: M. 4.389-1971

Portada: María Jesús Sanguino Gutiérrez

Preimpresión e impresión: Gráficas Arias Montano, S. A.
28935 MÓSTOLES (Madrid)

Sumario

- 7 ■ **Presentación.**
- 17 ■ 1 **La inmigración en Europa.**
Catherine Withol
- 33 ■ 2 **Inglaterra, Francia, Alemania, tres caminos para las políticas migratorias.**
Rosa Aparicio Gómez
- 57 ■ 3 **Las migraciones en Italia, ayer y hoy.**
Franco Pittau
- 73 ■ 4 **Panorámica de la inmigración en España.**
Colectivo IOÉ
- 91 ■ 5 **Perspectiva laboral de la inmigración en España.**
Colectivo IOÉ

- 111 ■ 6 **Políticas sociales de integración de los inmigrantes.**
Miguel Pajares Alonso
- 131 ■ 7 **Profundizar en la integración.**
Andrés Tornos Cubillo
- 147 ■ 8 **La inmigración extranjera: Necesidad económica y representación colectiva.**
Danielle Provansal
- 161 ■ 9 **El régimen jurídico de la inmigración en España: contexto, texto y pretexto.**
Laura Díez Bueso
- 183 ■ 10 **Propuesta de Cáritas ante la modificación de la LO 4/2000.**
Cáritas Española
- 209 ■ 11 **Sociedad multicultural e interculturalismo *versus* inmigración extranjera: aportaciones teóricas para el debate.**
*F. Javier García Castaño
y Cristina Barragán Ruiz-Matas*
- 233 ■ 12 **La respuesta social a la exclusión de los inmigrantes. El entramado cívico y las acciones solidarias.**
Tomás Pedro Gomáriz Acuña
- 253 ■ 13 **Cáritas y la inmigración.**
José Manuel Herrera

- 271  14 **El Ejido: Un fenómeno singular.**
Juan Sánchez Miranda
- 295  15 **La inmigración en la Comunidad de Murcia: una experiencia de acogida.**
M.^a Teresa Camacho Mene
- 309  16 **Inmigración y solidaridad, dos caras de la misma moneda en Navarra.**
Teodoro Hernández de Frutos
- 329  17 **Bibliografía.**





Presentación

*«La Tierra es para los mortales
una casa común.»*

(ROBERT GARNIER)

LAS MIGRACIONES, UN SISTEMA GLOBAL

Los movimientos migratorios han sido una constante en la historia de la Humanidad, los pueblos se han movido siempre de un lugar a otro. Los desplazamientos han sido motivados por múltiples razones: los del Norte, buscando nuevos espacios donde desarrollar su capacidad empresarial o donde encontrar materia prima o mano de obra barata; los del Sur, empujados por su propia realidad y urgidos por la subsistencia y satisfacción de las primeras necesidades o animados por

determinados espejismos recibidos por los medios de comunicación e incluso por algún familiar o amigo, salen «a la desesperada» al encuentro de algo nuevo. En todos los tiempos, pero con más crudeza en los últimos treinta años, se establecen corrientes migratorias del Norte al Sur, del Sur al Norte, del Sur al Sur, etc.

Las migraciones modernas tienen graves y complejas repercusiones en lo social, económico y político y están afectando no sólo a personas concretas sino también a sus familias y a los países tanto de salida como de acogida. Estamos hablando de movimientos que han adquirido dimensión mundial y que en el futuro inmediato no se van a estabilizar sino que se intensificarán. Esto exige tanto en los países emisores como en los receptores nuevas estrategias y opciones políticas en ambas direcciones. No se puede hacer «oídos sordos» a esta realidad que no es sólo una sucesión de «episodios aislados» sino que más bien hemos de considerarla como «un sistema». «Este enfoque permite abordar de forma global los procesos de migración, más allá de las causas y las características de un movimiento específico, ya sea organizado o espontáneo, permanente o transitorio, aceptado legalmente o “irregular”. Ello permite también al analista superar las dicotomías que distingue a los países de emigración de los países de destino, y también si la instalación tiene carácter duradero o provisional, o si la expatriación obedece a razones económicas o políticas» (1).

DOCUMENTACIÓN SOCIAL quiere en este monográfico analizar los movimientos migratorios en su dimensión mundial y desde la perspectiva de un «sistema global». En el esquema inicial de este número se tenía previsto dedicar un artículo a presentar la visión

(1) PAPADEMETRIOU, Demetrios G.: «Mitos y realidades», en *Correo de la UNESCO*, noviembre 1998, pág. 18. En esa presentación sigo este artículo.

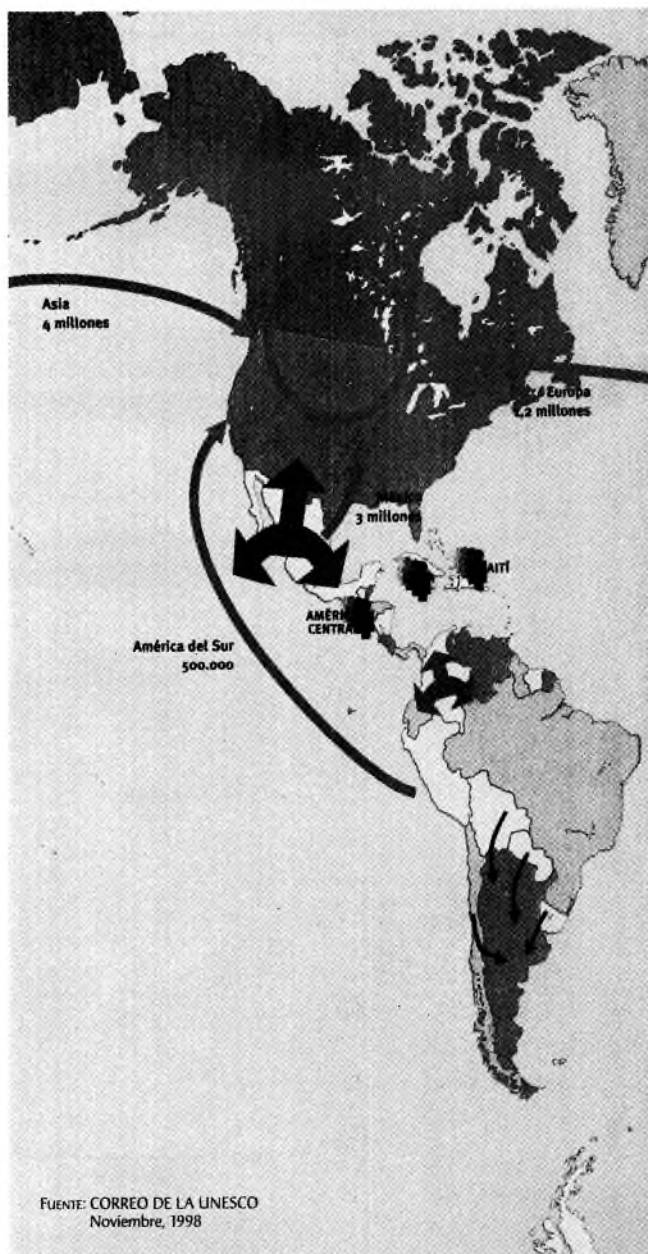
global sobre los movimientos migratorios y dar respuesta a si se tendría que caminar hacia un enfoque multilateral de la inmigración en lugar de políticas nacionales de repliegue y represión. Pero no fue posible. Por ello en esta presentación hacemos una incursión en el tema y planteamos algunas reflexiones o consideraciones generales (2).

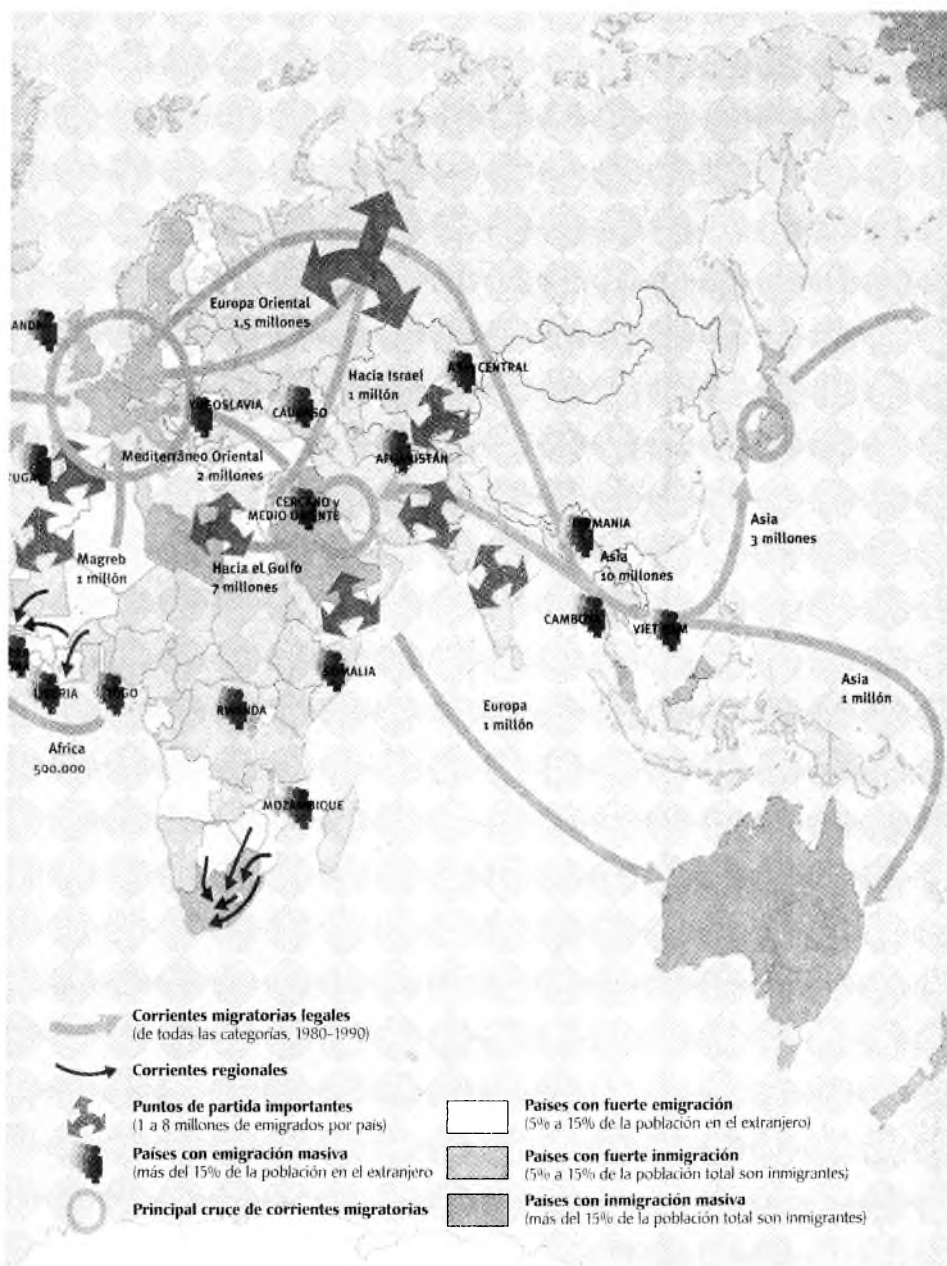
Si bien es verdad que las motivaciones de los emigrantes de ayer y de hoy, en líneas generales, son las mismas: el crecimiento demográfico de los países en desarrollo, las necesidades materiales de dicha población, falta de empleo, inseguridad material, represión, intolerancia, guerras, conflictos, catástrofes, etc., sin embargo los contextos y las condiciones en las que se produce no lo son: un mercado de trabajo flexible y abierto, existencia de relaciones económicas y políticas entre países, el «efecto llamada» de amigos, familiares o medios de comunicación... Otra característica a tener en cuenta es que en la mayor parte de los países se da un movimiento simultáneo de salidas de personas y de retorno después de unos años. Las estadísticas nos dicen que todos los países del mundo tienen en su territorio un número apreciable de personas nacidas en el extranjero, cuyo origen y proporción varían mucho según las regiones. Oceanía se encuentra a la cabeza, con alrededor de cinco millones de personas que viven en un país donde no han nacido; le siguen Canadá y Estados Unidos (ver mapa).

Un tercio o más de todos los inmigrantes en el mundo son asiáticos. El Oriente Medio muestra la mayor proporción de inmigrantes, pero el Oeste, ciertas zonas del Sur y el Sudeste asiático acogen también muchos inmigrantes temporeros en

(2) Utilizo como fuentes documentales: *Correo de la UNESCO: Inmigrantes, bienvenidos o indeseados*, noviembre 1998. Algunas citas son del artículo de PAPADEMETRIOU; NAIR, Sami, y LUCAS, Javier de: *El desplazamiento en el mundo*, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid, 1998, y SOPEMI: «Trends in International Migration». *Annual Report*, OCDE, París, 1999.

CORRIENTES MIGRATORIAS EN EL MUNDO (1980-1990)





situación irregular. El continente africano aporta cerca del 10% de las personas que se desplazan internacionalmente y es también la región del mundo donde las corrientes migratorias sufren las mayores diferencias. Ello se explica en parte porque ese continente, en los últimos veinte años, ha sido escenario de la mayor parte de los acontecimientos que provocaron el éxodo de refugiados.

Pero, ¿cuál es la magnitud de estos movimientos migratorios? Aunque es difícil dar el dato exacto, según las últimas estadísticas a nivel mundial aproximadamente entre 130 y 145 millones de personas viven fuera de su país de nacimiento, es decir, alrededor del 2,1% de la población total (3). Los refugiados representan del 20 al 25% de este total. «Es importante subrayar que la inmigración ha aumentado de manera progresiva y no explosiva y que la proporción correspondiente a ciertas categorías, como los trabajadores temporeros en situación regular, ha disminuido en los últimos diez años. El único cambio notable se refiere a la percepción que la sociedad tiene de la inmigración, que no ha seguido la evolución de los datos objetivos. El sentimiento popular es que el hemisferio Norte vive en estado de sitio, “invadido” por los ciudadanos del hemisferio Sur.» Tres de cada cinco inmigrantes están instalados en el hemisferio Norte.

En la década de los noventa en los países de la OCDE se produce una «estabilización de los flujos migratorios, aunque en algunos hay un leve descenso. Esto se debe en cierto modo a la política adoptada en todos los países occidentales como es el cierre de las fronteras. Últimamente en Europa los Acuerdos de

(3) El incremento es significativo con respecto a 104 millones en 1985 y 84 millones en 1975. Constatar también que en esas estimaciones se incluyen sólo los legalmente inscritos, de manera que el número efectivo es mucho mayor.

Schengen adoptan esta medida. Estos años los países de la Unión Europea reciben inmigrantes del Centro y Este de Europa y de la antigua Unión Soviética, a otros llegan del Norte de África y de la zona subsahariana. También se constata un nuevo fenómeno en los países del Sur de Europa. España e Italia pasan de ser «países de emigración» a ser lugares de acogida, «países de inmigración»; mientras que los países del Norte como Alemania, Reino Unido, etc., reciben proporcionalmente menos. Finalmente, durante esta década los países de la Unión Europea se dotan de leyes y normas donde se recogen medidas para combatir la ilegalidad, nuevas orientaciones sobre la entrada de inmigrantes, su residencia y el empleo, buscando la armonización en dichas políticas. Los planes de integración están orientados al acceso a la nacionalidad en el país de acogida, la educación de los niños, la capacitación (formación profesional) de los adultos y a combatir el racismo y la discriminación en el empleo.

La cruda realidad es que los países receptores no rechazan abiertamente a los que llegan. Los acogen en relación con las necesidades del mercado de trabajo, de su flexibilidad e incluso como reactivación demográfica. La filosofía de los «cupos de inmigración» responden a estos planteamientos entre otros. Los países emisores si bien verán crecer sus economías con las remesas de divisas, son también perdedores de su mejor capital humano, porque no sólo emigran los que no tienen empleo o tienen escasa cualificación sino los más cualificados y mejor preparados, por eso se ha llegado a hablar de la «fuga de cerebros». «Se está produciendo el "vaciamiento" de una generación entera.»

Finalmente, dejar constancia de tres hechos: 1.º es posible que se estén abriendo oportunidades de empleo a escala mundial para algunos pero se están cerrando para la mayoría de los demás, 2.º la inmigración indocumentada se mantiene igual, se

estima que la mitad de los inmigrantes en los países europeos son indocumentados y 3.º gran parte de la migración tiene un aspecto relacionado con el género (50 millones de migrantes son mujeres) (PNUD, 1999: 33).

EL DESAFÍO DE LAS MIGRACIONES

En resumen, podemos decir que cada día emigra más gente; que las personas se desplazan como lo hacen las mercancías, aunque a veces con más dificultades; que las migraciones internacionales nunca han sido tan masivas como en los últimos años. En definitiva, es un fenómeno que nunca ha afectado a tantas personas ni a tantos países como en la actualidad. Las motivaciones ayer como hoy siguen siendo las mismas; las fronteras se cierran y la fuerza pública interviene con mayor rigor. A menudo el desempleo creciente sirve de pretexto. En realidad, en torno a la inmigración se forjan imágenes falsas, estereotipos animados por un mecanismo tan perverso como inmemorial: el miedo al cambio exige encontrar un culpable que el inmigrante, el «extranjero» más próximo, por ser diferente y vulnerable, encarna a la perfección. Las migraciones de la población se convierten en un desafío para los países, tanto de salida como de acogida.

Los temas que aborda DOCUMENTACIÓN SOCIAL tienen una dimensión universal, europea y local. La mayoría de los artículos se refieren a la inmigración en España, una realidad nueva, compleja y múltiple a la vez que amplia y difícil de abarcar en su totalidad. Necesariamente tienen que quedarse cuestiones sin abordar, como el Programa Global de Regulación y Coordinación de los extranjeros y de la inmigración en España o el debate sobre la reforma de la reciente Ley Orgánica 4/2000, e incluso las que se tratan en las siguientes páginas no se pueden desarrollar con la

extensión que la materia lo requiere, dadas las limitaciones de espacio.

El conjunto de artículos de este monográfico se estructura en dos bloques. Los tres primeros analizan la realidad de la Europa migratoria con la tendencia a europeizar determinadas políticas; los caminos que han emprendido Inglaterra, Francia y Alemania en sus políticas migratorias y la nueva situación de Italia como país de inmigración. El resto de artículos se refieren a España y constituyen el segundo bloque, en el que se distinguen a su vez tres grupos de artículos. Desde una perspectiva general se analiza la inmigración hacia España, las perspectivas laborales de los inmigrantes, las políticas sociales de integración, los indicadores como forma de profundizar en la integración, la necesidad económica y representación colectiva de los inmigrantes y la ambigüedad con que la sociedad española los acoge. El segundo grupo comenta el texto, pretexto y contexto del régimen jurídico, las propuestas de Cáritas a la modificación de la LO 4/2000, aportaciones teóricas al debate entre la sociedad multicultural e intercultural y la inmigración extranjera, así como el asociacionismo de los inmigrantes y el papel de las organizaciones sociales. El tercer grupo de artículos se refieren a experiencias y análisis concretos: el programa de inmigrantes de Cáritas Española y la acción social de Cáritas de Murcia, El Ejido como fenómeno singular y la realidad de la inmigración en Navarra.

DOCUMENTACIÓN SOCIAL agradece la colaboración del Colectivo IOÉ en la coordinación de este monográfico, también agradece a los colaboradores de este número, a los traductores de los artículos y resúmenes, así como a los que han revisado dichas traducciones.

FRANCISCO SALINAS RAMOS
Director de DOCUMENTACIÓN SOCIAL



La inmigración en Europa (*)

Catherine Whitol

*Unité associée au CNRS Centre
d'Etudes et de Recherches
Internationales. CERI (Paris)*

Sumario

1. Europa, un continente de inmigración.—2. De Maastricht a Amsterdam. 2.1. Antes de Amsterdam. 2.2. Después de Amsterdam.—
3. Políticas de los Estados. 3.1. Políticas de entrada. 3.2. La convivencia.—4. Bibliografía.

RESUMEN

A lo largo de los años ochenta y noventa, Europa se ha convertido claramente en un continente de inmigración. Sin embargo, esta tarda en ser legitimada en la historia de los Estados: dudas sobre las identidades nacionales, obsesión por el riesgo migratorio vivido como reto, opinión muy generalizada, que «los clandestinos dificultan la integración de los que están instalados».

Nuevas tendencias han transformado profundamente los movimientos migratorios en Europa desde 1980: la mundialización de

(*) Traducción del original en francés realizada por Edda MONIKA BURCHARDT.

los intercambios, que ha provocado la aceleración de la movilidad y la ampliación del número de países y de categorías de personas afectadas por la migración, el paso de países de emigración a países de inmigración en la Europa del Sur y del Este, la persistencia de una presión migratoria hacia Europa, la dimensión europea, cada vez más presente en las decisiones que se ponen en marcha.

A pesar de esta tendencia hacia una europeización de las políticas de entrada, la diversidad sigue subsistiendo en las situaciones y en las políticas nacionales en Europa, bajo la presión de la opinión pública en cuanto a la residencia, el derecho a la nacionalidad, la interpretación del derecho de asilo, las filosofías y la puesta en marcha de la integración.

ABSTRACT

During the 1980's and 1990's, Europe has become explicitly an immigration continent, but this has lately gained legitimacy in the history of Nation-State: questions on national identity, challenge of the so-called migration risk, idea that illegals are an obstacle to the integration of those settled. Since 1980, new trends have appeared: globalisation of exchanges, which has accelerated all forms of mobility beyond borders, persistence of the migration pressure in spite of closing policies, the European dimension, more and more present in the decision-making process. In spite of the europeanisation of entrance policies, the diversity of situations of European countries as for national policies brings discrepancies for residence, nationality, interpretation of refugee status as well as philosophies and implementation of integration.

En la Unión Europea el número de extranjeros se eleva hoy día a veinte millones. Sin embargo, la percepción es otra, ya que resulta más sensible a la visualización de la presencia que a las estadísticas. La confusión entre los diversos términos (extranjeros, inmigrantes, poblaciones surgidas de la inmigración), entre los flujos (los que entran y los salen) y los *stocks* (poblaciones instaladas), y sobre todo, comparando los países europeos sospechosos de producir «modelos» migratorios (de integración, de multiculturalismo, de comunitarismo, incluso asimilacionismo o *apartheid*), o de originar concepciones opuestas de la nacionalidad (derecho de suelo, derecho de sangre), la sensibilidad creciente de opiniones públicas nacionales, que se añaden a la dificultad de un debate, cuando las políticas de entrada y de asilo son decididas, mayormente a nivel europeo. La paradoja europea de las políticas migratorias está comprendida en su totalidad en la vía hacia la europeización y la diversidad de los contextos nacionales.

1 EUROPA, UN CONTINENTE DE INMIGRACIÓN

Entre 1980 y 1990, Europa se ha convertido claramente en un continente de inmigración, sin embargo su legitimación se hizo esperar en la historia de los Estados: incógnita sobre las identidades nacionales, obsesión marcada por el riesgo migratorio que es vivido como un reto, de la opinión extendida de que «los clandestinos dificultan la integración de los regularizados que están allí». Será necesario recordar que, durante la década anterior (los setenta), la mayor parte de los países europeos compartían la idea de que la época de las grandes migra-

ciones internacionales había llegado a su fin. Así parecía indicarlo la suspensión de los flujos de mano de obra extranjera asalariada, en 1973 y 1974, según los países, lanzamiento de la idea de la nueva división internacional del trabajo y de las políticas de retorno en Alemania, en los Países Bajos y en Francia, que tuvieron poca repercusión.

A partir de los años ochenta, las nuevas tendencias han perturbado profundamente los movimientos migratorios en Europa:

– La mundialización en el intercambio de personas, bienes y capitales, que provocó la aceleración de la movilidad y la ampliación del número de países y de categorías de personas afectadas por la migración. La multiplicación de las redes económicas, medios de comunicación y culturales han despertado la envidia de Europa y provocado la aparición de potenciales movimientos migratorios en regiones que, hasta entonces, prácticamente no se habían visto afectadas, así como en las poblaciones hasta entonces sedentarias. Dos nuevos polos migratorios aparecieron en Europa Occidental tras la caída del Muro de Berlín por un lado y desde Asia, por otro, generando e incluso atrayendo importantes flujos.

La demanda de asilo se amplió en los años ochenta, pero decayó en seguida, debido a la desestabilización de los países del Tercer Mundo, a la vez pobres y poco democráticos (donde la figura social del «falso refugiado» hizo su aparición) y las gravísimas crisis políticas en Europa (problema kurdo, el conflicto yugoslavo). Todo aquello condujo a una diversificación de nacionalidades y tipos de migración: aparición de países de salida que jamás habían tenido relaciones con los países de destino, fin del bilateralismo de flujos inspirado en el modelo colonial, variedad de migrantes con los orígenes sociales y

proyectos diversos: reagrupación familiar (la mayoría de las entradas), migración matrimonial, demanda de asilo, éxodo de cerebros y de la clase media instruida, mujeres y niños aislados, trabajadores cualificados, temporeros, estudiantes, turistas, clandestinos.

– El paso de los países de emigración a los países de inmigración hacia el Sur de Europa y el Este (Italia, España, Portugal, Grecia, Polonia, Hungría, Rusia), donde en ocasiones la distinción se hacía difícil, habiéndose convertido en países de instalación (o de tránsito) y de salida. Semejante situación se ha modulado en numerosos países de Europa Oriental. Esta ampliación del espacio migratorio de referencia intensifica las variaciones dependiendo de la amplificación, la estructura y la antigüedad de las corrientes migratorias en los distintos países: el porcentaje de la población extranjera dentro de la población total varía por tanto entre el 25% (Luxemburgo 30%, Suiza 18%) y el 2,5% (Reino Unido 3,5%, España, Italia y Finlandia 2%). Sin embargo, se observa una cierta regionalización de los flujos (cada país europeo registra un pequeño número de «sus extranjeros», ya que las fronteras y los flujos son fruto de su historia y de su geografía) y la ausencia de la causalidad directa entre la densidad de la población, la pobreza, la demografía en los países de salida y la migración misma: para emigrar tienen que existir redes. El caso de las repúblicas del sur de la ex-URSS nos ofrece un ejemplo, ya que la movilidad con fines de instalarse en otra región sigue siendo poco representativa, mientras que las poblaciones urbanas instaladas y con escaso potencial demográfico del noroeste del antiguo bloque soviético se han visto más afectadas por la migración externa.

– La persistencia de una presión migratoria hacia Europa, debido a los desequilibrios económicos, demográficos, cultura-

les y políticos, que subsisten más allá de las fronteras externas de Europa, al Este y sobre todo al Sur o al Mediterráneo, representa en cierto modo la imagen del Río Grande, entre los Estados Unidos y México. Con esto, el cierre de las fronteras coincide con la liberalización de los cambios y el desarrollo de redes transnacionales de naturaleza económica, mediática y cultural, se une a la ausencia de una alternativa real a la migración: ni el libre intercambio internacional, ni el desarrollo de las regiones de origen, ni las medidas disuasorias del control de los flujos ofrecen al candidato a salir una solución a corto plazo. La persistencia de la inmigración clandestina, la persecución de la reagrupación familiar (más de la mitad de las entradas anuales en Francia), el mantenimiento de una cuota de migrantes de gran movilidad (trabajadores temporeros, cuadros técnicos, estudiantes y trabajadores en prácticas) sugieren cierta autonomía de los flujos, con respecto a políticas disuasorias destinadas a conseguir el control de las fronteras (visados introducidos en 1986, control intensificado de la reagrupación familiar, restricciones del derecho al asilo).

Al mismo tiempo, los países de inmigración europeos quieren parar la migración con el fin de instalarse en su territorio, pero a menudo desean en realidad una inmigración temporal acorde con la estructura del mercado laboral, mientras se ignoran sus verdaderas necesidades a largo plazo. Entre los inmigrantes se observa, por el contrario, una consolidación de su permanencia en el país de acogida y relativamente pocos retornos definitivos. Por otro lado, la movilidad se desarrolla con una migración que quiere más bien «marcharse para quedarse» en su país, tal como ocurrió en los años de crecimiento en las zonas de fronteras más abiertas, como en el Este (migraciones pendulares). Las políticas europeas que se extienden a varios países del Este (dominados Visegrad exentos de visados: Polo-

nia, Hungría, República Checa, luego Eslovenia y Estonia), mientras refuerzan el cierre para los países del sur, lo que acentúa aún más la selección, marcando el fracaso, en el sur, un espacio de integración regional alrededor del Mediterráneo. Volvemos así a la problemática inicial de las migraciones de los años del crecimiento. Además, y a pesar de la retórica anti-inmigrante en muchos debates políticos, la dependencia de los países europeos respecto a la inmigración probablemente crezca, o al menos esto parecen indicar la estructura demográfica de la mayoría de las sociedades industriales (disminución de la tasa de nacimientos y aumento de la población de más edad).

— La dimensión europea, a su vez, al definir el marco de las políticas de control de los flujos (que se ejercen más a nivel intergubernamental que por decisión comunitaria) y al involucrarse dichos países a la Europa de los Quince está cada vez más presente en las decisiones que se llevan a la práctica: juego de divergencias y de convergencias entre las políticas públicas de los Estados, solidaridad institucional entre los países firmantes de los acuerdos de Schengen, superposición de varios espacios normativos de referencia. De hecho, la armonización de las políticas europeas de migración puede presentar riesgos y ciertos equívocos: restricción de los derechos fundamentales, como la política de asilo como consecuencia de la aceptación de la solicitud en un solo país o de la agudización del rechazo respecto a los derechos, entre europeos y extra-europeos, desviando a los acuerdos de Schengen de su finalidad inicial, que era dar mayor libertad a la circulación interna, en tanto que protegen ante todo a los Estados contra las migraciones externas, reforzando los controles y ampliando el campo penal.

Pero también presenta oportunidades (como afirmar los derechos fundamentales, motivar decisiones, adoptar posicio-

nes comunes, promocionar el progreso de los ciudadanos europeos) o lo desconocido (disolución de la soberanía, pérdida de la pertinencia de la noción de las fronteras y de los territorios) políticamente sensibles. La diferencia se produce entre las soberanías estatales y la Europa en construcción. Así los más fervientes defensores de la inmigración «cero» se muestran hostiles ante la europeización de la policía fronteriza, por fidelidad a la simbólica de la soberanía.

Finalmente, obstáculos más estructurales subsisten a la europeización: dependencia de las políticas nacionales de control respecto a una opinión pública presa del síndrome de invasión, mientras que la decisión se toma a nivel europeo; divergencia de interpretación del derecho de asilo, según el país de acogida en función de sus diplomacias y de sus vecinos; diversidad de los códigos de nacionalidad. Mientras que la coherencia del sistema estriba, sin embargo, en la nueva frontera estatutaria entre europeos y no europeos, cada país define quién es Europea y cómo se adquiere este estatus en función de su pasado (colonial o no), de su tradición (derecho del suelo/derecho de sangre) y de sus relaciones con el entorno.

El conjunto de estas transformaciones, surgidas en su gran mayoría hace menos de veinte años, contribuyen a la definición del tipo de preguntas pendientes sobre los flujos migratorios en una Europa que se encuentra igualmente en una fase de transformación.

2 DE MAASTRICHT A AMSTERDAM

En el período comprendido entre Maastricht y Amsterdam han surgido nuevos temas: transferencias de soberanía con el paso del «tercer pilar» (intergubernamental) al primero (comuni-

tario), la efectividad de la armonización de las políticas de inmigración y de asilo, final de las políticas nacionales en este campo y, consecuentemente, del control de los ciudadanos sobre las decisiones y el estatuto de los residentes no comunitarios.

2.1. Antes de Amsterdam

En el Tratado de Maastricht de 7 de febrero de 1992, el asilo y la inmigración forman parte del «tercer pilar», relacionado con asuntos internos y de justicia. Las decisiones se toman por unanimidad por el Consejo de Ministros de conformidad con todos los Estados que, de este modo, conservan el ejercicio de su soberanía. Es la «experiencia comunitaria» que suele corresponder al mínimo común denominador de las leyes nacionales: régimen de visados, principio de oposición del empleo nacional al empleo extranjero, modalidades de acceso al estatuto de residente de larga duración, lucha contra la inmigración y el trabajo clandestino. Sólo una convención, la de Dublín, entrada en vigor el 1 de septiembre de 1997, ha añadido un carácter jurídicamente vinculante a las disposiciones correspondientes al asilo.

A nivel europeo, la supresión de las fronteras internas es la única ambición de la Comisión Europea mencionada abiertamente: eliminación de obstáculos que subsisten contra la libre circulación. A esto hay que añadir una serie de reglas comunes mínimas respecto al paso de las fronteras externas de los Estados miembros, políticas de inmigración con respecto a países terceros, la lucha contra la droga, la criminalidad internacional y el terrorismo. Este enfoque garante de seguridad, concretizado en los acuerdos de Schengen y el sistema de visados, conduce a un desplazamiento de las fronteras: si las fronteras internas

desaparecen, se refuerzan las existentes entre los Estados europeos y los no-europeos. Un banco de datos informatizado (el sistema *SIS*, Sistema de Información Schengen) se ha puesto en marcha completando el dispositivo. Los acuerdos de readmisión firmados con terceros países convierten a los últimos en guardianes de las fronteras del sistema Schengen, completan la lucha contra la inmigración clandestina. Estos países se comprometen a readmitir en su territorio a personas procedentes de estos terceros países, o que hayan pasado por ellos, antes de atravesar de forma ilegal las fronteras de la Unión.

Esta estrategia de disuasión contribuye a una inmigración estable en los países de la Unión y a una disminución de las entradas. Pero no se puede evitar que haya aquí y allá esbozos de una Europa «a la carta»: la no participación o reserva de ciertos países en cuanto a la aplicación total (Reino Unido, Irlanda) o parcial (Dinamarca) de los acuerdos de Schengen, el mercado laboral nórdico, entre los países de la Unión (Dinamarca, Suecia, Finlandia) y los países no miembros (Noruega, Islandia).

Además, aunque las resoluciones, los acuerdos y los tratados cubren la mayoría de los objetivos, subsisten algunas lagunas como la omisión de ciertas categorías profesionales y una falta de flexibilidad ante soluciones humanitarias. El marco existe, pero cada Estado miembro sigue controlando su aplicación (lucha contra la inmigración y el trabajo clandestino). Los Estados europeos aún se muestran reticentes a la idea de abandonar su soberanía en beneficio de un control europeo de las fronteras.

2.2. Después de Amsterdam

El tratado de Amsterdam, firmado el 2 de octubre de 1997 por los quince países de la Unión, tiene como objetivo el re-

fuerzo del proceso en el ámbito del «tercer pilar». La perspectiva de una política migratoria europea común supondría trasladar esta cuestión al «primer pilar» (comunitarización de este dominio de soberanía).

Durante la primera etapa el asilo y la inmigración se someten a las disposiciones que son de aplicación comunitaria y tienen carácter obligatorio para los Estados que deben introducirlos en su derecho interno. Entretanto, a título transitorio, la regla de la unanimidad sigue en vigor durante por lo menos cinco años. Sólo a partir de la segunda fase se aplicará la regla de la mayoría cualificada, según la cual el Consejo de Ministros europeos tomará decisiones que podrán imponerse a los Estados, lo que significaría un abandono de la soberanía. Sin embargo, todos los Estados deben, previamente, expresar unánimemente su conformidad para poner en marcha esta fase de codecisión comunitaria.

Esta evolución, posiblemente radical del proceso de decisión, ¿podría indicar el fin del ejercicio de la soberanía en este campo y, al mismo tiempo, del debate democrático y la legislación nacional para la entrada y la permanencia? ¿Qué eficacia tendrá un dispositivo determinado por una instancia y aplicado por otra, cuando los Estados deberán proveerlo contra su voluntad, con un conocimiento del ámbito que Bruselas desconoce?

¿Es este además el fin de las políticas nacionales de inmigración? De todos modos, podemos apostar por esta evolución al desapasionar el debate sometido a la excesiva politización del problema, cuando la decisión será tomada enteramente por Bruselas. Surgirán nuevas preguntas: como, por ejemplo, la conveniencia de abrir o no las fronteras (cumbre de Tempe de octubre de 1999 y los informes de las Naciones Unidas, así como el BIT sobre el envejecimiento de las poblaciones

europas y la falta de mano de obra), recurrir a cuotas de la mano de obra, armonización del estatuto de nacionales de terceros países. Se impone la toma de conciencia para constatar que ya no existe ninguna respuesta nacional eficaz y que una política subterránea por miedo a los efectos de la opinión pública es de efectos perversos.

3. POLÍTICAS DE LOS ESTADOS

3.1. Políticas de entrada

Resulta impresionante la diversidad de las situaciones migratorias en los países europeos, fruto de la historia (antigüedad o no de la migración, pasado colonial o no), de la geografía (insularidad o fronteras terrestres, entorno o no con los países de la Unión), filosofías relacionadas con la ciudadanía, con la identidad, con la integración (tendencias asimilacionistas o comunitaristas), con el derecho a la nacionalidad (derecho de suelo/derecho de sangre).

De hecho, Europa tiene al mismo tiempo una vieja tradición de emigración (hacia los Estados Unidos, Canadá, Australia, América Latina, Europa de Este y de Oeste), de refugiados (intercambios de poblaciones, solicitantes de asilo, «retornados», étnicamente unidos por parentesco y una presión migratoria que se mantiene, a pesar de la suspensión de 1974: después de 1990, los flujos que se dirigieron hacia Europa resultan superiores a los que tenían como destino Estados Unidos (900.000 en 1992 hacia la Europa de los Doce, frente a los 750.000 hacia los Estados Unidos, 200.000 hacia Canadá, 80.000 hacia Australia; 1.300.000 hacia la Europa de los Quince en 1996, comparados con 915.000 hacia los Estados Unidos, 216.000 hacia Canadá y 85.800 hacia Australia).

Dondequiera, se observa un estancamiento de las entradas legales, en parte debido a la adaptación de medidas legislativas disuasorias por parte de los países europeos desde 1990 (Francia, leyes de 1993, 1997 y 1998; Alemania, ley de 1990 para la entrada y la permanencia; de 1993 para el asilo y de 1999 respecto a la nacionalidad; Italia, ley de 1990 para la entrada y la estancia, seguida por diferentes regularizaciones, como, por ejemplo, en España, Portugal y Grecia; Austria, ley de 1997). Otro punto en común entre los países europeos: ahora, el derecho de permanencia está más estrechamente relacionado con la duración de permanencia anterior que con el trabajo, lo que no existía en las décadas 1960 y 1970. En cuanto a la duración de los permisos de residencia, la interpretación del derecho de asilo, la lucha contra la inmigración clandestina, el acceso a la nacionalidad del país de acogida y la pertenencia o no al espacio de Schengen, las diferencias aún siguen subsistiendo entre los países europeos. El asilo en Europa se ve marcado por una fuerte crisis, a partir de 1992, afectando al estatuto de refugiado y por una repartición desigual de los solicitantes entre los países europeos (Alemania ha recibido tres cuartas partes del total, después de 1945).

3.2. La «convivencia»

A pesar de las diferentes filosofías sobre la integración, el objetivo de todos los países europeos es favorecer la convivencia, pero ello depende de una gran disparidad de situaciones.

Disparidad en cuanto al volumen y a la concentración de nacionalidades entre los países de acogida: el 60% de los súbditos extranjeros viven en sólo cuatro o cinco países. Si los turcos (más de dos millones) representan la mayoría, seguidos

por la ex Yugoslavia (un millón), los italianos y los marroquíes, algunas nacionalidades se instalan en un único país (el 97% de los argelinos y dos tercios de los portugueses y tunecinos viven en Francia); el 80% de los griegos, 72% de los turcos, 68% de los polacos y de los ex yugoslavos viven en Alemania, que es, con gran diferencia, el primer país de acogida de Europa, sin contar a unos dos millones «aussiedler» (evacuados) de origen alemán, venidos de Europa del Este; casi la totalidad de irlandeses y súbditos de la Commonwealth se encuentran en el Reino Unido. El 60% de los extranjeros instalados llevan más de diez años de permanencia. Por consiguiente vemos ciertos núcleos de diáspora y otros que se encuentran en una relación bilateral con su país de acogida, una situación que frecuentemente se debe a la herencia de un pasado colonial (indo-pakistanís en el Reino Unido, magrebíes en Francia, turcos en Alemania).

El derecho de la nacionalidad también se reparte entre los países de derecho de suelo (Reino Unido, Irlanda), de derecho de sangre (Alemania, Austria, Dinamarca, Finlandia, Grecia, Luxemburgo, los Países Bajos, Noruega, Suiza), o mixtos, donde a menudo prevalece el derecho de sangre (Bélgica, Italia, España, Portugal, Francia). Bajo el efecto de las migraciones, casi todos los países europeos han modificado su legislación a finales de los años 1990 (Francia, ley de 1993 y de 1998; Alemania, ley de 1999; Reino Unido, ley de 1981; España, ley de 2000).

En cuanto a la integración, no existe un «modelo» asimilacionista o comunitarista, pues la historia (países de acogida nuevos y viejos), las concepciones del vínculo social, las poblaciones en presencia y la importancia de las situaciones locales pesan mucho en las formas de convivencia. Por todas partes la integración progresa, a pesar del paro, las discriminaciones y

en contra de los discursos basados en los prejuicios del imaginario colectivo, la seguridad o la estrategia. Pero los instrumentos privilegiados de la integración son distintos según el país de acogida. En Francia, la política del Municipio determina la gestión territorializada de la integración desde 1990, bajo criterios de zonas geográficas y socio-económicas.

En el Reino Unido, la política de lucha contra las discriminaciones (aplicada por la Comisión para la igualdad racial, creada en 1976) ha conseguido un avance institucional en el ámbito de la igualdad de oportunidades. En Alemania, la integración está descentralizada por los länder y funciona efectivamente sobre todo en el trabajo y en el habitat. En los nuevos países de acogida (Italia, España, Portugal), las asociaciones juegan un papel muy importante en las políticas locales de acogida y de inserción. En Europa de Norte, el derecho al voto local para todos los extranjeros se reconoce desde 1975 en Suecia y a finales de los años 1980 en los Países Bajos, Noruega y Dinamarca. No obstante, los países europeos deben afrontar una inmigración instalada en la movilidad, que no aspira necesariamente a la instalación, y que organiza más bien en redes migratorias que a veces compiten con los Estados a fin de franquear las fronteras y proponer estructuras de acogida que no son siempre integracionistas.

4 BIBLIOGRAFÍA

«Réfugiés ou intrus?» *Esprit*, febrero de 1995 (dossier).

«Vers une politique migratoire européenne?» *Hommes et Migrations*, núm. 1216, nov.-dec. 1998.

«L'Union européenne et l'immigration» *Migrations Société*, Vol. 11, núms. 64-6, julio-oct. 1999.

Catherine WITHOL DE WENDEN, Anne DE TINGUY (dir.): *L'Europe et toutes ses migrations*. Bruselas, Complexe, 1995.

Catherine WITHOL DE WENDEN: *L'immigration en Europe*. París, La Documentation Française, 1999.

– *La Citoyenneté européenne*. París, Presses de Sciences-Po, 1997.

– *Faut-il ouvrir les frontières?* París, Presses de Sciences-Po, 1999.

Comisión europea/Universidad Católica de Lovaina, *Trente ans de libre circulation des travailleurs en Europe*. Actas del Coloquio, Bruselas, 2000.

European Journal of Migration and Law. Vol. 1, núm. 1, 1999.

«L'Union européenne et l'immigration» *Revue des Affaires européennes*, núms. 1-2, 2000.

Inglaterra, Francia, Alemania, tres caminos para las políticas migratorias

Rosa Aparicio Gómez

*Instituto Universitario de Estudios sobre
Migraciones. Universidad Pontificia Comillas*

Sumario

1. Las tradiciones cívicas de los distintos países. 1.1. Notas introductorias. 1.2. El llamado «modelo francés». 1.3. El modelo «inglés». 1.4. El modelo alemán y otros casos. 1.5. Conclusiones.—2. Las normas sobre políticas migratorias oficialmente consensuadas por todos los Estados de la Unión Europea.—3. Las formas concretas que toman en los distintos países las políticas migratorias.

RESUMEN

Cuando en los años 50 toman forma los actuales flujos migratorios hacia Europa, las naciones que reciben más inmigrantes responden a ello conforme a sus propias tradiciones políticas de convivencia. Así se originan los llamados modelos migratorios francés, inglés y alemán. Pero desde los años 70 se imponen en toda la Unión Europea normas comunes de actuación que se orientan principalmente a la integración de los inmigrados, a un control de fronteras que mantenga el número de entradas en un nivel manejable para la

buena integración y a una ayuda al desarrollo de los países de origen que sirva para aliviar las presiones migratorias. Finalmente, en cuanto a las formas concretas que adquiere la intervención política de los Estados en cuestiones migratorias aparece una gran convergencia: todos las orientan a mantener el orden en los mercados de trabajo (sin dejar de luchar contra las discriminaciones), hacia la prevención de los problemas relacionados con las dificultades del acceso a la vivienda y la formación de guetos y hacia la formación escolar y profesional de las segundas generaciones.

ABSTRACT

During the fifties, when the actual migratory fluxes started taking place towards Europe, countries receiving a good number of immigrants solve that problem according to their own living together political traditions. This is how the new migration models in France, Great Britain and Germany, came about. But from the sixties, new common norms of actions are approved by the European Union in order to achieve a better integration of the immigrants, a control of frontiers that keep a balance between the number of arrivals and a fair integration, as well as grants in favour of less developed countries to reduce the migratory tensions. Finally, there is a great convergence on the concrete forms adopted by the states on immigration policies: all of them are oriented to keep in order, the employment sector (not forgetting to fight against discrimination), towards the prevention of the problems related to the access to a living difficulties and the creation of ghettos and towards the school and technical education of second generations.

Puede ser útil atender a tres clases de cuestiones entrelazadas entre sí, pero también diferentes, para resumir lo más característico de las políticas de inmigración practicadas en Europa hasta ahora: a las cuestiones que pertenecen al enraizamiento de las políticas migratorias en las tradiciones cívicas de cada país, a las cuestiones relacionadas con las normas sobre políticas migratorias oficialmente consensuadas por todos los estados de la Unión, y a las cuestiones que se refieren a las formas concretas y prácticas que toman en los distintos países las políticas migratorias. Y es que esto último, que sería lo más inmediato y decisivo, está muy mediatizado por lo anterior: en unas ocasiones las políticas concretas están más determinadas por las tradiciones cívicas del país y en otras ocasiones lo están más por la normativa europea. Entramos, pues, en el primer capítulo de cuestiones.



LAS TRADICIONES CÍVICAS DE LOS DISTINTOS PAÍSES

1.1. Notas introductorias

No hace falta subrayar que los países europeos existían antes de recibir a los actuales inmigrantes y que en cada uno de ellos se habían ido desarrollando formas especiales de convivencia, tolerancia, identidad nacional y cohesión social. El patriotismo francés, por ejemplo, cuando empezaron los flujos de las actuales migraciones, no era como el inglés o el alemán. Y el modo como los naturales de cada país se situaban ante *los suyos* y *los no suyos* pesó no poco a la hora de concebirse las políticas migratorias por los legisladores y los gobiernos.

Esto es lo que ha dado lugar a que se hable de distintos «modelos» al tratar de las políticas migratorias. Y el tema no ha surgido por un empeño teórico voluntarista, sino simplemente porque al comenzar a avanzarse en el debate sobre dichas políticas se toma conciencia de que son diferentes los ideales de convivencia cívica con que se está discurriendo en los distintos países. Y esta diferencia no podía menos de darse, porque cuando uno habla de algo como la convivencia lo piensa espontánea e inadvertidamente tal como lo está entendiendo día a día en los contextos de su actividad normal social y política.

Pero influye además otro factor en la relevancia que ha adquirido el tema de los «modelos» a la hora de tratar sobre políticas migratorias. Y es que para avanzar en los debates sobre políticas migratorias resulta no poco ilustrativa la toma de conciencia de los ideales subterráneos que llevan a las poblaciones de los distintos países a verla de esta o de aquella manera. Sobre todo a los países donde la experiencia de la llegada de los inmigrantes se ha decantado más, dando lugar a representaciones sociales más compartidas y, por lo mismo, dotadas de un mayor peso. Por esta razón siempre de nuevo vuelve a hablarse del *modelo francés* y del *modelo inglés* y en cambio no suele hablarse de un *modelo español* o de un *modelo italiano*. Y es que en España e Italia, cuando los planteamientos de las políticas migratorias se fueron decantando, no habían tomado forma unas representaciones sociales compartidas de la inmigración cuyos rasgos pudieran iluminar el debate. Al fin y al cabo España e Italia, cuando ocurre esa decantación de los planteamientos políticos, apenas empezaban a recibir inmigrantes y la población no había desarrollado un común sentir (o sentires concurrentes ampliamente respaldados) con relación a aquéllos.

El caso es que al hablar de modelos apenas se consideran otros que el francés, el inglés y el alemán, de modo que éstos son los que han adquirido carta de ciudadanía en el debate europeo sobre las migraciones. Y en ello han podido influir otras tres razones además de la razón ya dicha: el peso especial que tienen en Europa los países donde ellos surgieron el ser modelos que se han llevado a la práctica consecuentemente, pudiendo por tanto constatarse sus consecuencias políticas y humanitarias, y el ser ideales cuya puesta en práctica roza cuestiones candentes (por ejemplo, se han atribuido al modelo francés dificultades para resolver conflictos derivados de las pertenencias culturales o nacionales de los inmigrados, por la tendencia de ese modelo a igualar muy fuertemente a los inmigrados con los nativos, haciendo en seguida muy franceses a aquéllos).

Pero sea esto como sea, es lógico que los franceses, como los ingleses y los alemanes, empezaran a hablar de su convivencia con los inmigrantes teniendo ya en su mente una idea previa de cómo tendría que ser tal convivencia, y que empezaran a usar esa idea sin tener en cuenta que ella ni era independiente de su contexto socio-cultural ni carecía de zonas oscuras en cuanto a sus alcances y justificación.

En realidad esto no ocurre sólo con la idea del convivir con inmigrantes. Es algo que ocurre siempre cuando un asunto de la vida cotidiana o de la vida política empieza a querer tratarse más a fondo. Primero se acerca uno al asunto con las ideas que tiene a mano, que son las del discurrir espontáneo. Luego él intentará matizar y razonar sus conceptos, bien porque median discusiones o porque él trata de replantearse reflexivamente lo que piensa, aclarar las zonas oscuras de su discurrir espontáneo, los hechos en que puede apoyarlo, las consecuencias prácticas a que le llevaría, etc.

O sea, que el llegar a ocuparse de los *modelos* ha sido una búsqueda de transparencia en cuanto a la radicación de las políticas en la experiencia espontánea de quienes los forjaron por primera vez. Y ha llevado a ver que detrás de las distintas políticas están implícitas importantes opciones humanísticas que se enraízan en la particular historia de los distintos pueblos. Eso pasa con los *modelos* francés, inglés y alemán de que tratamos a continuación.

Pero antes de entrar en ellos conviene todavía observar que el uso de los tres modelos se dirige a obtener una inserción de los inmigrantes en los países de acogida que no sea muy distinta de la que tienen en ellos las personas corrientes. O sea, no es que unos modelos sean de entrada mejores que otros. Es que al ser los ambientes sociales distintos, también resultan distintas las formas de «encajar» bien en dichos ambientes. Al fin y al cabo todos sabemos que no es lo mismo encajar bien en el ambiente de una banda mafiosa que encajar bien en un Congreso de Diputados.

1.2. El llamado «modelo francés»

Suele decirse que en Francia la integración de los ciudadanos se realiza por identificación con el *ideal republicano* de una ciudadanía idéntica para todos, el cual ideal subraya que todos los franceses son absolutamente iguales en el espacio público, sin que las normales diferencias que pueden distinguir a unos de otros puedan tener efectos fuera de la vida privada.

Este ideal se llama *republicano*, contraponiéndolo a lo que era la Francia de los reyes antes de la Revolución: un país en que por una parte los nobles se consideraban públicamente distintos del resto de los franceses, y por otra parte los de unas

regiones no eran como los de otras. Efectivamente los unos tenían unos derechos y unas posibilidades que no tenían los otros. Del lema de la Revolución (Libertad, Igualdad y Fraternidad), el ideal republicano afirma sobre todo la igualdad.

Pero la validez y la asimilación pública de este ideal ni estaban logradas al día siguiente de la Revolución ni se consiguieron fácilmente. No sólo estaban divididos los franceses frente a los ideales de la Revolución. Incluso los que admitían esos ideales los entendían de modos muy distintos desde los que fueron partidarios del terror, hasta los partidarios del ideal nacionalista e imperialista, con el Estado fuerte, que vino a encarnar Napoleón.

De hecho se insiste en que la actual forma de entenderse y practicarse el *ideal republicano* es fruto de costosos esfuerzos y negociaciones que duraron todo el siglo XIX. Y quizá lo más principal de ellos consistió en marcar los límites entre el espacio público (un espacio de igualdad) y el espacio privado, en que se consideraba normal que unas personas fueran diferentes de otras.

Por ejemplo: no fue fácil llevar a la práctica la idea de que la igualdad debía relegar a la vida privada todo lo que fuera práctica religiosa o anti-religiosa (el estilo del *Estado laico* francés, que es algo más que Estado no confesional, como aparece comparando la modalidad francesa de éste con la que predomina en Estados Unidos). Tampoco fue fácil relegar del todo a la esfera privada lo distintivo de las distintas regiones francesas (Bretaña, Normandía...). Pero hoy pertenece al *ideal republicano* el rechazo constitucional de toda posibilidad de constituir minorías regionales que tengan reconocimiento público. Incluso resultaron difíciles de eliminar las distintas modalidades de la lengua francesa, que hasta finales del siglo XIX seguían ha-

ciéndose valer, pero también contra las diferencias lingüísticas se luchó en nombre del mismo ideal republicano.

Así vino a nacer la manera indiscutida de entender lo francés que viene existiendo desde principios del siglo xx y que a muchos extranjeros tiende a parecernos chovinista: es la gran Francia, la compacta, única y gloriosa Francia. Aceptar esa idea de lo francés es necesario para la integración, sobre todo política, en la sociedad francesa.

Por lo que toca a los inmigrantes la consecuencia más inmediata es que si uno de ellos quiere integrarse bien en Francia se supone que asumirá esa idea *republicana* de lo francés y querrá igualarse con los franceses al precio de esconder en su intimidad el sentimiento de *pertenecer* a otro país y a otras costumbres, con la consiguiente renuncia a invocar en público esa su *pertenencia* diferente (en el sentido emocionalmente fuerte que dan los sociólogos ingleses o americanos a este sentimiento de pertenencia o *sense of belonging*). Como un autor francés lo ha expresado, las diferencias nativas de costumbres y cultura tienen que esconderse en la cocina o dejarse ver sólo como folklore.

Esto tiene consecuencias fuertes. Por ejemplo, según la Declaración Universal de los Derechos Humanos todo trabajador, para defender sus intereses, tiene derecho a crear sindicatos y a pertenecer a ellos. Naturalmente que en Francia se reconoce ese derecho de los trabajadores. Pero con tal de que se ejerza en sindicatos *franceses*, es decir, no específicos, por ejemplo, para magrebíes o para chinos. Porque una tal especialización de un sindicato por naciones de origen se considera contraria al ideal republicano de igualdad. O por ejemplo, según la misma Declaración de los Derechos Humanos toda persona tiene libertad para elegir y practicar su religión. Pero en Francia una

mujer mahometana no puede ir a un centro de enseñanza con el velo prescrito por sus costumbres, porque eso se entendería como actitud de provocación contra el *ideal republicano* de la privacidad de la religión.

Pero todo esto son problemas que han aparecido después. En realidad no se pensaba en ello cuando tomó forma el *modelo* de integración de los inmigrantes que suele llamarse francés. Cuando ese modelo nace, nace desde la persuasión de que la buena convivencia en la sociedad francesa se atiene al *ideal republicano* y que es una gran generosidad de los franceses el acoger dentro de él a los inmigrantes. Puesto que a ellos les vale la pena vivir en Francia, debe asegurárseles que ese ideal les abrirá todas las puertas.

Vistas las cosas desde la situación actual no deja de parecer que ese modelo francés lleva directamente al *asimilacionismo*, es decir, a concebir el proceso de integración de los inmigrantes como una marcha hacia la plena asimilación de los usos y prácticas del país de acogida, con abandono de sus propias raíces. Es desde este punto de vista desde donde actualmente suele criticarse el *modelo francés*.

Pero también es verdad que en la práctica las cosas no son del todo así y que en Francia no se diseñan las políticas de integración en función de ese *asimilacionismo* del todo igualador. Más bien ha quedado la idea del *modelo francés* como un término de referencia, como la imagen de una forma de proceder por todos conocida cuyas ventajas y cuyos inconvenientes se han vuelto familiares en el debate sobre la integración.

- *Ventajas*: Que según el modelo francés se le propone en seguida al inmigrante el ser absolutamente igual que todos los demás ciudadanos.

- *Inconvenientes*: Que se le forzaría a ser igual incluso en cosas en que no le interesa la igualdad, en que más bien le interesaría mantener su pertenencia nativa diferencial o defender públicamente aquellos intereses de sus conacionales que se distinguen de los franceses nativos.

1.3. El «modelo inglés»

La experiencia histórica de la Inglaterra de los siglos XIX y XX ha marcado la idea espontánea que tienen los ingleses de lo que es pertenecer a su país no menos que lo que marcó a los franceses su experiencia histórica. Pero por cierto en un sentido contrario al de Francia. Mientras en Francia se forja durante ese tiempo el ideal *republicano* unificador de todos los franceses y se trabaja por llevarlo a la práctica y por defenderlo, en Inglaterra (o mejor, en el *Reino Unido*, como más correctamente se dice) se está asimilando en profundidad lo que significa pertenecer a un Imperio pluralista, en el cual las personas y grupos no tienen por qué uniformarse. Francia hacía su unidad intentando borrar las diferencias, Inglaterra la hacía incorporando las diferencias a su ser imperial y social.

Si digo *a su ser imperial y social* es que quiero subrayar que hay una doble serie de procesos o experiencias históricas que contribuye al modo como los ingleses se sienten ingleses. Por una parte las experiencias derivadas de la evolución del imperio colonial, por otra parte las derivadas de cómo intentan superarse los desgarramientos de clase producidos por la revolución industrial.

En cuanto a la evolución del Imperio colonial, es de sobra sabido que ella acontece en Inglaterra como estructuración de una especie de familia de pueblos, la *Commonwealth*, en que

cada uno de ellos conserva sus costumbres, leyes básicas y estilos locales de administración (*home rule*). La estructura resultante es muy flexible y diversificada. Desde formas de mínima implicación en lo inglés como la de Australia, que todavía hoy, a pesar de constituir un Estado distinto del británico, se define como un país monárquico por su conexión con la corona de Inglaterra; hasta formas de la mayor implicación como las de los ciudadanos de Londres, pasando por los niveles intermedios de Escocia o Gales.

Menos se han solido tener en cuenta las raíces sociales de la actual configuración del pluralismo inglés. Ella habría tomado forma en el contexto del debate habido en el siglo XIX a propósito del malestar ocasionado en el país por la emergencia en él de multitudes desarraigadas, como consecuencia de los masivos desplazamientos de campesinos hacia las zonas industriales.

Un convencimiento que habría salido a luz en ese debate es que la paz social no podría conseguirse ni compaginarse en el país mientras existiera en la sociedad una proporción tan alta de individuos desarraigados (1). Pero en un paso ulterior se impone la convicción de que no puede aspirarse a remediar ese desarraigo por inserción directa de los ya desarraigados en la convivencia de *los bien establecidos*. Como alternativa a ello se sugiere la posibilidad de una inserción indirecta de los desarraigados en esa sociedad a través del desarrollo de grupos intermedios, más cercanos al nuevo proletariado que el *establishment* tradicional dominante en el Reino Unido y menos conflictivos con éste. Y para ese desarrollo se considera necesario no sólo tole-

(1) Ver *Diccionario Internacional de la Ciencias Sociales*, artículo de H.S. KARIEL sobre el pluralismo. Define a éste de entrada y sin dar más explicaciones como pluralismo de grupos, no como pluralismo de opiniones individuales, abordándolo como cuestión política.

rar la existencia de tales grupos y otorgarles el derecho a existir, sino darles además un lugar institucional propio en la vida cívica, protegiendo y aun financiando la dinámica que les caracteriza como distintos. Se suponía que los así integrados no derivarían hacia las conductas asociales generadas por la precariedad desinstitucionalizada de sus hábitos de vida o por la desaparición de sus contextos primarios de socialización.

Todavía no estamos en la Europa multicultural de hoy, pero dos aspectos son de interés en esta fase de la experiencia política inglesa para nuestra reflexión sobre las formas de vivirse la integración en el país. Primero, que a través de esa experiencia política las diferencias cívicas ya no pretenderán concebirse como cuestión privada y simple pluralismo de gustos, se querrán concebir como formas de vida legítimamente distintas, compartidas cada una de ellas públicamente por unos u otros sectores de la población. Segundo, que en este pluralismo no sólo se reivindica la necesidad de tolerar a los diferentes, se reivindica además el derecho de los grupos diferentes a tener un lugar institucionalmente reconocido en el orden político y a recibir apoyos públicos para no degenerar.

Como en el trasfondo de la idea de pertenencia al Reino Unido vino a sedimentarse esa manera de entender la convivencia cívica, entonces fue lógico que al pensarse en la integración de los inmigrantes al país no se pensara en asimilarles o uniformarles, que se pensara más bien en dar un sitio propio a sus colectivos. Y así un inmigrante, para integrarse en el Reino Unido, deberá mantenerse integrado en su *minoría étnica*, la cual a su vez deberá acertar a integrarse con las demás minorías y con la mayoría. Por eso en la literatura sociológica inglesa encontramos raras veces que se trate de problemas de integración de unos u otros inmigrantes (vistos como individuos). En vez de eso se tra-

ta de los problemas que puede ocasionar una u otra minoría, o sea, de las llamadas *relaciones interétnicas*.

¿En qué consiste, pues, el llamado *modelo inglés* de integración? En lo contrario del francés. Si éste promueve la adopción por los inmigrantes de una ciudadanía francesa uniforme y única, el inglés se despreocupa de esto (2). Si en Francia es anticonstitucional la constitución de *minorías*, en el Reino Unido se tiene por conveniente canalizar las políticas de integración a través de debates con minorías bien organizadas. Desde un punto de vista francés los ingleses integran a los inmigrantes como ciudadanos de segunda clase. Desde un punto de vista inglés las clases existirían de todas formas (también en la Francia de la igualdad). Y esto supuesto, un inmigrante tendrá mayor posibilidad de defender públicamente sus derechos si puede asociarse públicamente con sus connacionales y está con ellos reconocido como minoría especial.

De todas formas hay que decir sobre el *modelo inglés* lo mismo que se dijo sobre el *modelo francés*: que no se realiza tal cual en la práctica. Que si se hace referencia a él es tomándolo más bien como una imagen ideal suficientemente bien conocida, útil para tomarse como polo de referencia para las líneas más generales de posibles políticas.

1.4. El modelo alemán y otros casos

Alemania había sido un país muy cerrado sobre sí mismo durante el siglo XIX. Pero los grandes éxitos que consiguió en el campo artístico (música y literatura), en el socio-económico (producción industrial y primeros desarrollos de los derechos

(2) En Inglaterra, según parecer expresado por un jurista inglés en un seminario celebrado en la Fundación Ortega y Gasset, existirían en realidad más de 20 clases de ciudadanía.

sociales) y en el militar (guerra franco-prusiana) cooperaron a que en su población se generara una muy alta idea de la identidad alemana. Los mismos alemanes que emigraban a otros países europeos (Rusia, Hungría, Rumanía, etc.) seguían considerándose alemanes a pesar de adquirir jurídicamente otras nacionalidades. Eran alemanes *de sangre* (y ya sabemos cómo no pocos dieron el paso de considerarse alemanes de raza, y de una raza superior).

El marco legal rimaba con estas representaciones espontáneas, desde el momento en que la ciudadanía alemana seguía rigiéndose por el *ius sanguinis*, o sea, por la *ascendencia familiar alemana* de los ciudadanos, a diferencia de como se regía en la mayoría de los países europeos, donde la ciudadanía se estaba basando en el *ius soli* (o sea, el haber nacido en un determinado *suelo* o territorio).

Así las cosas, ocurre desde fines de los 50 que en Alemania, debido a su gran expansión económica, empieza a experimentarse una fuerte demanda de mano de obra. Y no sólo los empresarios empiezan a contratar trabajadores en el exterior: éstos espontáneamente afluyen en gran número. Pero no son alemanes *de sangre* y se supone que nunca o sólo muy excepcionalmente alcanzarán la ciudadanía legal. Su estancia en Alemania se considera espontáneamente como provisional, mientras deban solucionar la demanda de mano de obra. Se les toma consecuentemente como «gastarbeiter» (*trabajadores-huéspedes*) y se reconoce el deber cívico y legal de tratarles dignamente como a tales en cuanto a sueldos, servicios sociales, etc. Pero desde luego ni se imagina que lleguen a ser, como en Francia, iguales a todos los ciudadanos. Y aunque se acepta que constituyan asociaciones propias, éstas no adquieren como en Inglaterra el estatus de asociaciones pertenecientes al

país. Implícitamente se considera que cuando se extingan sus contratos de trabajo volverán normalmente a sus países de origen.

Es de notar, a propósito de ello, que recientemente está reapareciendo en círculos políticos de otros países este *modelo*, aunque raras veces se le nombre como *modelo alemán*. Tiende a presentársele más bien como a un modelo teórico humanitario, con arreglo al cual la inmigración se ordenaría de modo que los inmigrantes pudieran acceder temporalmente a los mejores salarios de los países faltos de mano de obra y a la formación en ellos asequible, pero para volver normalmente después a su patria, sin padecer los traumas del abandono definitivo de ella ni ocasionar en sus países los malos efectos de la «fuga» de buenos trabajadores. Además este modelo se complementa en su versión actual con propuestas de políticas generosas de repatriación. Y a pesar de estos cambios no es raro que se designe a esta forma de concebir las migraciones con su nombre alemán, el de inmigración de *gastarbeiter*, aunque depurándolo de sus connotaciones cívico-políticas de *extranjería de sangre*.

Las ventajas de este modelo son las ya dichas: de una parte los países receptores obtienen la fuerza de trabajo por ellos hoy necesitada a causa de sus curvas demográficas y no ya por euforia económica ninguna, como ocurría en la Alemania de los 60. Y de otra parte los inmigrados no se ven expuestos al trauma del abandono definitivo de sus raíces culturales y sociales. Un Sami Nair, por ejemplo, ha venido recientemente a propugnar este modelo y sus propuestas no han dejado de tener eco en toda clase de contextos —progresistas o conservadores— por mucho que las políticas de repatriación nunca hayan conseguido, hasta ahora, resultados aceptables.

1.5. Conclusiones

Estos serían los términos en que la temática de los modelos suele proponerse hoy, sin que generalmente se tengan en cuenta otros. Creo sin embargo que para mejor apreciación de los hechos sería muy conveniente contrastar estos modelos con los que prevalecieron a fines del siglo XIX en los Estados que tenían clara conciencia de necesitar inmigrantes para su desarrollo económico y cultural. Por ejemplo, en los Estados Unidos de entonces o en la Argentina de entonces.

¿Cómo se miraba espontáneamente en aquellos contextos la llegada de los inmigrantes y su integración en los respectivos países?

Ante todo aquellas sociedades tenían viva conciencia de que necesitaban a los inmigrantes para no estancarse y degradarse y esto las llevaba a pensar transnacionalmente sus necesidades de mano de obra y el futuro de su desarrollo. Y por eso venían a encontrar bienvenida la llegada de los inmigrantes, aunque la primera inserción de éstos o roces ocasionales entre ellos y los nativos pudieran crearles algunas dificultades.

Entonces la actitud con que abordaban las dificultades ocasionadas por la inmigración no podía ser sino muy constructiva y optimista, puesto que se formaba desde el convencimiento de que la inmigración les era del todo imprescindible. Y esto propiciaba en aquellos países la búsqueda de una manera de proceder con los inmigrados que hiciera deseable para éstos el duro esfuerzo de la inmigración. Por ejemplo, no mostrando suspicacias porque constituyeran asociaciones con los respectivos connacionales, viendo como normal que prosperaran o que rápidamente llegaran a ocupar puestos en la Administración y en la enseñanza, etc. En resumen, aquellos países consi-

deraban entonces la llegada y permanencia de los inmigrados como una forma interna de expansión y engrandecimiento.

En el debate europeo creo que esta manera de concebir las cosas merecería tenerse en cuenta como un *modelo* alternativo al inglés, al francés y al alemán, que son los que más se manejan. Y ello por una razón principal: porque la evolución demográfica de los países de la Unión Europea ha llegado a un punto en que se ha vuelto del todo necesaria la llegada de inmigrantes para que la economía no se estanque y la convivencia, consecuentemente, no se degrade (3).

Subterráneamente no deja de tenerse en cuenta aquel modelo de integración, que habría caracterizado a los países necesitados de inmigrantes, cuando en Francia y Alemania se discute acerca de si ellos deben considerarse *países de inmigración* y comportarse como tales. Pero eso generalmente se rechaza. Probablemente porque asustan los cambios que necesitarían adoptarse en las políticas de inmigración, en caso de que públicamente se sacaran las consecuencias a que lleva el reconocer que un país es en sentido fuerte *país de inmigración*. Sobre todo porque se supone que el sentir más común no las aceptaría.

Así suele plantearse actualmente el tema de los *modelos* básicamente orientativos de las políticas migratorias. Pero para retomar el hilo de este artículo nos conviene recordar que ellos en los años 50 y 60 inspiraron líneas de actuación independientes y diferenciadas en los países europeos en que tomaron

(3) En cuanto a España coinciden sobre ello los estudios publicados por el Banco de España, el Bilbao-Vizcaya y el Santander. Como dato sintomático valga recordar que en 1991 había en España, según datos del Instituto Nacional de Estadística, 3.325.541 jóvenes de entre 15 y 19 años. Y hoy según el mismo Instituto habría 2.655.743, o sea un 20,14% menos, mostrando los datos que en los próximos años las cifras van a seguir bajando. Esta pérdida de potencial de trabajo no se la puede permitir ningún país industrializado.

forma. Hasta que en los años 70, al haber salido a luz con la recesión económica nuevas inquietudes relativas a la inmigración mientras al mismo tiempo se avanzaba en la unificación europea, se experimenta la necesidad de que las políticas migratorias se coordinen y unifiquen en la Unión. Esto da lugar a que, por encima de las orientaciones de los modelos, se establezcan unos criterios de aplicación general para todos los países miembros. De esos criterios trata el apartado siguiente.

2 LAS NORMAS SOBRE POLÍTICAS MIGRATORIAS OFICIALMENTE CONSENSUADAS POR TODOS LOS ESTADOS DE LA UNIÓN EUROPEA

Caracteriza a estas normas el que se elaboran muy conscientemente a partir de los problemas surgidos en los años 70 y ya menos en función de las tradiciones de los distintos países. Y en función de esos problemas se ha impuesto en los Gobiernos de los principales países receptores, por encima de otras consideraciones, el convencimiento de que sin la integración de los inmigrantes no podrán evitarse a la larga serios problemas de convivencia y orden público. Por eso las políticas de inmigración empiezan a mirar a la integración como objetivo central, después de haberse estado dirigiendo casi sólo a obtener la mano de obra conveniente durante los años 60 y a controlar policialmente las entradas desde comienzos de los 70. A ello colabora la experiencia de que la acción policial se ha mostrado incapaz de impermeabilizar eficazmente las fronteras y poco adecuada para ir a la raíz de los problemas sociales emergentes. Porque se reconoce que éstos, lejos de ser agitaciones de superficie, estaban siendo reflejo de una situación de fondo que deshumanizaba a los inmigrantes.

Así pues se organizan reuniones consultivas de los ministros europeos responsables para la inmigración y se asume el propósito de remediar las causas de la deshumanización mediante políticas socialmente integradoras, que humanicen la situación de los inmigrantes.

La versión de la última reunión sobre el tema, tenida en Tampere en octubre de 1999, resumiría bien el camino andado, al concebir el propósito de integrar a los inmigrantes como expresión de la voluntad política de progresar en la construcción de un espacio unitario europeo de libertad, seguridad y justicia, estructurado con arreglo a los derechos humanos. Sería para garantizar esta estructuración del espacio europeo para lo que se hace necesario asegurar un trato digno (*«ensure a fair treatment»*) a los nativos de terceros países que residen legalmente en Europa. Y también para esa estructuración se establece que lo referente a los inmigrantes se tramite *«con transparencia y control democrático»*.

El porqué de esta demanda de transparencia en el control queda en Tampere un tanto desdibujado. Pero es que allí se da por supuesto lo ya explicitado en reuniones anteriores: que en todo caso la buena integración supone que no entran en Europa más inmigrantes que los que pueden hallar buen acomodo en los mercados laborales. Y es que se coincide, por una parte, en que la dislocación de estos mercados traería consigo la deshumanización de las condiciones de vida de todos los trabajadores inmigrantes y nativos; y por otra parte, en que la regulación de los mercados exige una acción de los Gobiernos.

Así pues, decisión programática de humanización, pero dando por supuesto que la humanización se hace bajo control. Pero esto ha supuesto mantener el empeño de controlar los flujos migratorios, las diferencias jurídicas entre residentes le-

gales e ilegales y la lucha contra el tráfico ilegal de entradas. Unicamente se añadió como elemento nuevo a estos propósitos de control de fronteras el compromiso de ayudar al desarrollo de los países de origen. Pues se consideraba indudable que de subsistir las situaciones de subdesarrollo en esos países de origen, sus nativos harían lo imposible para salvar las dificultades fronterizas de los países de destino.

En realidad esa es la situación actual y sólo cabría añadir que de Maastricht a Amsterdam y a Tampere ha querido procurarse en todos los países, aunque con cierta tibieza, la movilización de opiniones en pro de la integración de los inmigrantes. Sin esa movilización se reconoce imposible el propósito de humanización. Y para éste se ha programado la asignación de nuevas funciones al Consejo de Europa, al Parlamento Europeo y al nuevamente creado «*Grupo de Trabajo*» para asuntos de asilo e inmigración. Incluso se ha previsto un traslado de las mismas cuestiones de inmigración del ámbito del «*Tercer Pilar*» de la Unión Europea, cuyos asuntos se deciden por consenso de los Gobiernos de cada Estado, al ámbito del «*Primer Pilar*», en el cual las decisiones se toman por la Comisión Europea, incluso contra el parecer de los Gobiernos. Con esto las cuestiones sobre la integración (y la cuantía de los flujos) pasarían a decidirse por Bruselas. Y esto las permitiría independizarse no poco de las presiones que en muchos países ejercen sobre los Gobiernos las corrientes de opinión reacias a comprometerse seriamente con la integración de los inmigrantes.

Existe pues una política europea de integración que, dejando estar a los modelos de inmigración existentes en los distintos países (quizá no tanto al alemán), pone cortapisas a su aplicación. Y los analistas consideran que los principales obstáculos para mayores avances son el miedo de los Gobiernos

a las reacciones de la opinión de sus respectivos países y las resistencias de los mismos Gobiernos a dejar de controlar por sí mismos sus fronteras y sus políticas laborales.

3 LAS FORMAS CONCRETAS QUE TOMAN EN LOS DISTINTOS PAÍSES LAS POLÍTICAS MIGRATORIAS

Los campos en que toman su forma concreta las políticas migratorias de los distintos países son los mismos y suelen describirse en todas partes, de una manera u otra, a partir de unos mismos *ámbitos de actuación* preferentes: el del trabajo, el relacionado con el acceso a la vivienda y la convivencia barrial y el de la aculturación de los inmigrados.

Pues bien: lo más llamativo es que las políticas de intervención en esos ámbitos resultan marcadamente convergentes en todos los países europeos, aunque se legitimen de formas diferentes según los *modelos* migratorios en ellos vigentes y las ideologías de los partidos que en un momento dado están en los Gobiernos.

D. SCHNAPPER lo mostraba ya con algún detenimiento en la obra que dedicó a las inmigraciones europeas (4). Ni las políticas de integración aplicadas en Alemania y en Inglaterra eran últimamente diferentes, a pesar de la diferencia de planteamientos que separa a alemanes e ingleses en lo que se refiere a la aceptación de las minorías étnicas, ni las medidas de control de flujos que puso en práctica la izquierda francesa en los años 80 fueron de hecho muy distintas de las que había sacado adelante la derecha unos años antes, luchando contra una gran oposición de la izquierda.

(4) *L'Europe des Immigrés*, Éditions F. Bourin, Paris, 1992, págs. 123-150.

La última razón de esta convergencia de las políticas, a pesar de partir los países de distintas tradiciones cívicas y de producirse en los Gobiernos alternancias ideológicas sería, según D. SCHANAPPER, la similitud de los hechos con que últimamente deben enfrentarse los Gobiernos, sean del signo que sean y sean cuales sean las tradiciones en que se enraízan. Efectivamente las migraciones a todos los países de Europa funcionan con arreglo a una dinámica propia bastante uniforme que es más poderosa que las posibilidades democráticas del control de flujos —desde los años 80 vienen reconociéndolo las reuniones de ministros responsables del tema y los expertos que les asesoran. Y como consecuencia de ello no dejan de producirse descontroles notorios en el mercado de trabajo y en la conveniente prestación de los servicios sociales (sobre todo las destinadas al acceso a la vivienda y a la aculturación pacífica). Pero esto genera desasosiego en un sector no pequeño de la población y los Gobiernos se ven obligados a intervenir precisamente en los ámbitos clásicos— el del trabajo, el de la vivienda y el de la escuela.

Ahora bien, en cuanto a tales intervenciones no existe mucho espacio de maniobra (como se diría en un lenguaje popular, las posibilidades que hay son habas contadas). La generosa política multicultural de Suecia no ha conseguido conducir a resultados muy distintos que los empeños uniformadores de Francia y ha terminado procediendo aproximadamente lo mismo: legislando contra la discriminación y promoviendo el acceso de los inmigrados a los niveles escolares y profesionales comunes en su estrato social. La aceptación de la discriminación positiva de los inmigrantes en cuestiones de vivienda y formación profesional, con la cual en Inglaterra se ha querido prevenir la formación de guetos, no ha llevado a desarrollar medidas muy distintas de las que se han adoptado en el continente para

lo mismo, desde un explícito rechazo de la discriminación positiva.

Quizá de ello se desprende la lección de que las cuestiones técnicas han venido a mostrarse enormemente relevantes para el intento de solución de los problemas. Y efectivamente, si en el ámbito social los hechos son, como suele decirse, muy tozudos, entonces es menester conocer bien los hechos y responder a ellos con arreglo a los condicionamientos y causalidades que los estructuran. Y éstos son aproximadamente los mismos en todos los países de Europa.



Las migraciones en Italia, ayer y hoy^(*)

Franco Pittau

*Coordinador del «Dossier Estadístico
Inmigración» de Cáritas Roma*

Sumario

1. La evolución desde la posguerra el día de hoy: dimensión estructural de la inmigración.—2. La inmigración en Italia en las puertas del 2000: aspectos estadísticos.—3. Los índices del proceso de estabilización de la presencia extranjera en Italia.—4. Bibliografía.

RESUMEN

El autor, coordinador del «Dossier Estadístico Inmigración» de Cáritas Roma, presenta en este artículo la situación de la inmigración en Italia basándose en los más recientes datos disponibles (hasta el 31/12/1999).

El argumento está dividido en tres partes: 1. La evolución desde la posguerra hasta hoy, con la transformación de una Italia como tierra de éxodo a una Italia como país de inmigración; 2. La inmigración en Italia en las puertas del 2000, con datos sobre la consis-

(*) Traducción del original en italiano realizada por Roberto BREÑA SÁNCHEZ.

cia, procedencia, asentamiento y motivos de residencia de los inmigrantes; 3. Los índices del proceso de estabilización y la dimensión estructural de la presencia extranjera en Italia.

El objetivo del artículo es que el lector conozca, aunque sólo sea a grandes rasgos, los múltiples aspectos de este caso nacional, que tiene muchos puntos en común con la experiencia de los Estados miembros del Mediterráneo (tendencia demográfica negativa, trabajo sumergido, sectores ocupacionales reservados a los inmigrantes, tráfico clandestinos) y con la experiencia europea, que hace apenas poco tiempo ha reconocido que la opción "inmigración cero" no es ni practicable ni oportuna.

ABSTRACT

The author, coordinator of the «Immigration Statistical Dossier» of Caritas Rome, presents in this article the situation of immigration in Italy, based on the most recent available data (till 31/12/1999).

The argument is divided in three parts: 1. The evolution from the end of the second world war till the present, with the transformation of Italy from an exodus land to an Italy as an immigration country; 2. Immigration in Italy at 2000' door, with data about the consistence, countries of origin, settlement and reasons of residence of the immigrants; 3. The rates of the process of stabilisation and the structural dimension of the foreigners presence in Italy.

This article wants the reader to know, though only with broad strokes, the multiple aspects of this national case, that has many points in common with the experience of other Mediterranean States (negative demographic trend, submerged work, occupational services reserved to the immigrants, clandestine traffic) and with the European experience that recently has acknowledged that the option «immigration zero» is neither available nor opportune.

En este artículo, trataré de mostrar, de manera sucinta, cómo Italia, que es muy conocida en la historia contemporánea como ejemplo de una nación que ha sufrido una emigración en masa, se ha convertido en un gran país de inmigración. Me limitaré a recoger algunos de los aspectos más importantes que puedan ser de interés para los estudiosos de otros países.

Los datos mencionados en este documento sobre la presencia extranjera en Italia son oficiales y provienen del Ministerio del Interior, que posee un archivo especial a nivel central basado en los registros de permisos de residencia de los ciudadanos extranjeros. La elaboración de estos datos fueron confiadas al equipo del «Dossier Estadístico Inmigración» que Cáritas Roma edita anualmente desde 1991, en colaboración con otras organizaciones eclesíásticas y laicas.



LA EVOLUCIÓN DESDE LA POSGUERRA HASTA EL DÍA DE HOY: DIMENSIÓN ESTRUCTURAL DE LA INMIGRACIÓN

Desde 1861, año de la unificación de Italia, hasta hoy, cerca de 28 millones de italianos han emigrado al extranjero. Después de la Segunda Guerra Mundial, la evolución de la emigración, que se acentuó de manera notable en los años 50 y 60 (un poco menos de 300.000 expatriados cada año), se redimensionó en el curso de los años 70 (108.000 expatriados al año) para volverse «fisiológico» en los años 80 (55.000 expatriados al año). Hacia la mitad de los años 70, también debido a la disminución del crecimiento demográfico (que después se acentuaría), las repatriaciones de los italianos fueron más nu-

merasas que las expatriaciones y además se inició la llegada de mano de obra extranjera.

El período que comprende hasta los años 70 puede ser definido como el de neutralidad en relación con los extranjeros, para algunos objeto de simple curiosidad y para otros de indiferencia. Durante este período, los inmigrantes son casi 300.000, la mayoría de ellos de origen comunitario. No existe ninguna ley que regule su situación, aunque existe una previsión en el artículo 10 de la Constitución, son aplicables las normas de seguridad pública de 1931, completadas posteriormente con circulares ministeriales.

A principio de los años 80 se enfrenta realmente el problema de la inmigración por primera vez. En 1981, Italia ratifica la convención de 1975 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre los trabajadores migrantes, con la consiguiente obligación de aprobar normas específicas dentro del Ordenamiento italiano. Tras una larga discusión, en diciembre de 1986 se aprueba la primera ley sobre inmigración (943/1986): aquel año, el número de inmigrantes se encuentra todavía por debajo del medio millón de personas (450.000). Se trata de una ley abierta respecto a las políticas cerradas de otros países europeos, pero se limita a los aspectos laborales y no regula la normativa relativa a la residencia, aunque contempla, por otro lado, la primera regularización de los extranjeros que han entrado sin autorización (alrededor de 120.000).

Desde la mitad de los años 80 hasta la mitad de los 90 es la fase de emergencia. Se considera que se debe intervenir, pero se hace sin una visión estructural de medio o largo plazo y con escasa eficacia a nivel operativo.

En diciembre de 1989, el número de extranjeros es de 490.000, dos meses después se aprueba la ley 39/90 (recono-

cida como «ley Martelli») con el apoyo de una gran mayoría parlamentaria que involucra también a la oposición (tal como se había hecho en 1986). Se trata de una ley de gran alcance, que se ocupa detalladamente de la normativa sobre residencia, también hace referencia a los refugiados. Se puede considerar avanzada para el contexto histórico en el que surgió. Uno de los aspectos que esta ley contiene es la segunda regularización, que interesaba en ese momento a 218.000 personas.

En 1995, cuando los inmigrantes superan las 700.000 personas, el Gobierno de centro derecha de Silvio Berlusconi intenta aprobar una medida preventiva bastante restrictiva sobre la inmigración, de la cual permanecen trazas en el decreto de ley 489/95 del siguiente Gobierno, el de Lamberto Dini. Dicha ley contenía disposiciones mucho más restrictivas sobre expulsiones y sobre los reagrupamientos familiares (propuestos por la Lega Nord) y el proyecto de la misma contenía una parte más abierta sobre la asistencia sanitaria y sobre la regularización; sin embargo, al final el Parlamento solamente aprobó la regularización (para la cual se apuntaron 255.000 inmigrantes).

El Gobierno siguiente de centro izquierda, de Romano Prodi, consigue hacer aprobar la propuesta «Napolitano-Turco» (ley 40/1998) a pesar de una férrea confrontación de los partidos de la oposición: esta es una señal clara respecto al pasado, que la inmigración ya no es una cuestión asumida unánimemente por el Gobierno y la oposición. La opinión pública también resultó dividida por la mitad: una parte estuvo abierta a la nueva presencia y a las oportunidades que en la ley se ofrece, mientras que otra parte —casi equivalente— se cerró como si se tratase de una invasión peligrosa y sin beneficios que aportar. A finales de 1998, los inmigrantes regulares alcanzan la cifra estimada de 1.250.000.

La nueva ley (40/1998) se fundamenta sobre estos tres pilares: 1. Lucha y represión de la inmigración clandestina y de la explotación de los inmigrantes; 2. Programación trienal a través del sistema de cuotas, no subordinadas a la indisponibilidad de la mano de obra local y alcanzable mediante varios canales; 3. Proyectos realistas de integración para los extranjeros en situación regular. A esto se añade la regularización (la cuarta desde el 1986), para la cual se apuntaron otros 250.000 inmigrantes. Mientras tanto, la presencia extranjera en Italia ha alcanzado el millón y medio de personas, revelando así plenamente su dimensión estructural.

2 LA INMIGRACIÓN EN ITALIA EN LAS PUERTAS DEL 2000: ASPECTOS ESTADÍSTICOS

Los *nuevos permisos de residencia*. En 1999, el Ministerio del Interior, por medio de la Jefatura de Policía, expidió en total 268.007 nuevos permisos de residencia a ciudadanos extranjeros. Los motivos de expedición son diferentes según se trataba de nuevos ingresos (en los que prevalece la llegada por reagrupamiento familiar) o de regularizaciones (en las cuales predomina la inserción laboral). Descontados los primeros 130.000 permisos concedidos en el curso del año con motivo de la última regularización, quedó una cuota de otros 138.000 nuevos permisos, que constituyen los nuevos flujos de entrada. Respecto a los 110.996 nuevos permisos otorgados en 1998, el incremento fue del 24% (con 28.000 nuevos ingresos). De acuerdo a las cifras anteriores, Italia, aunque todavía lejos de las nuevas llegadas que se siguen registrando en Alemania, es, en el contexto europeo, junto con Gran Bretaña y Francia, uno de los principales destinos de las nuevas corrientes migratorias.

El contingente de inmigrantes hasta el 31 diciembre de 1999. Los extranjeros que regularmente residen en Italia, incluidos los ciudadanos de la Unión Europea, casi alcanzan el millón y medio (1.490.000, según nuestros cálculos), con una incidencia del 2,5% sobre la población residente (la incidencia media dentro de la Unión Europea es del 5,1%). El número de extranjeros registrados por el Ministerio del Interior hasta el 31 de diciembre de 1999 es de 1.252.000: para llegar a la población total de residentes, hace falta aumentar este número en por lo menos el 19%, para incluir tanto a los menores no registrados a título individual pero incluidos en el permiso del cabeza de familia, como a aquellos cuyos permisos de residencia (concedidos originalmente o renovados) no han sido aún registrados a causa de retrasos administrativos.

Características de la población inmigrante. Se trata de una población muy joven, el 75% tiene una edad comprendida entre los 18 y los 40 años, siendo mínimo el número de personas con edad superior a los 60 años. Poco más de la mitad, el 54%, son hombres y el 46% mujeres; esta diferencia varía según el área de procedencia: el 60,5% o más vienen de la Unión Europea, Extremo Oriente, África Centro-Oriental y América Latina (que registra el 71% del porcentaje anterior); cerca del 21% de África Occidental, Próximo y Medio Oriente y el Subcontinente Indio, y, por último, el 18,5% de África del Norte.

Procedencia continental. En los años 80 y 90 aumentó la variedad de los países de procedencia, por lo que la inmigración se convirtió en un verdadero «policentrismo» migratorio.

Los aspectos más destacados durante el último año pueden resumirse en los siguientes puntos:

- El número de inmigrantes procedentes de la Unión Europea bajó del 13,9 al 11,6%, con una tasa de extraco-

munitarios entre las más altas de la Unión (junto con Austria).

- Aumentaron aproximadamente en un 25% los ingresos de los países del Sur.
- Los países de Europa del Este se destacan por el aumento más alto en términos porcentuales (más de un tercio) y también en valores absolutos (más de 100.000 personas). De cada dos nuevos ingresos, uno proviene de Europa del Este.

	1990 %	1998 %	1999 %V.A. NO RIV.	
EUROPA	33,5	38,5	39,9	199.061
<i>de los cuales Europa del Este</i>	5,6	22,5	26,3	329.404
ÁFRICA	30,5	28,8	28,5	231.908
<i>de los cuales África del Norte</i>	18,6	18,7	18,5	231.908
AMÉRICA	16,4	13,1	12,2	153.025
<i>de los cuales América Latina</i>	8,4	8,4	8,2	102.950
ASIA	18,7	18,3	19,2	239.774
<i>de los cuales Subc. Indio/Extremo Oriente</i>	13,4	16,5	16,6	207.478
OCEANIA/APOLIDI	0,8	0,3	0,2	3.330
TOTAL	100,0	100,0	100,0	1.251.994

La diversificación de las procedencias continentales se reconoce también en relación con la pertenencia religiosa de los inmigrantes, que, según una metodología *ad-hoc* desarrollada por la Fundación Migrantes y por Cáritas Roma, hasta el 31 diciembre de 1999 se caracterizaba por los siguientes valores: cerca de la mitad, 49,5%, de cristianos (de los cuales 27,4% son católicos); alrededor de un tercio, 36,5%, de musulmanes; el 0,3% de judíos, el 6,5% de religiones orientales, el 1,4% de religiones tradicionales y el 5,9% de otras no clasificadas.

Clasificación de los grupos nacionales. El efecto conjunto de las regularizaciones y de los nuevos ingresos produjo obvia-

mente cambios notables respecto a la clasificación de los países de donde provenía antes el mayor número de inmigraciones. Justo después de la tríada constituida por Marruecos (146.491 según los Registros del Ministerio de Asuntos Interiores, pero 174.324 según nuestros cálculos de la presencia efectiva, a la cual haremos referencia en lo que sigue), Albania (137.748) y Filipinas (72.595), se colocan Yugoslavia (65.091, Kosovo incluido), Rumanía (61.428), China (56.059) y Senegal (44.200). Los Estados Unidos (56.606) y Alemania (42.093) son los dos únicos países de desarrollo avanzado comprendidos entre los diez primeros.

La tasa de crecimiento es diferente según la nacionalidad, como lo revela la comparación de datos referida a 1998:

- *Inferior a la media (menos del 19%)*: Estados Unidos, Túnez, Alemania, Sri Lanka, Francia, Reino Unido, Brasil, Suiza, España, Croacia, Bosnia.
- *Igual a la media (19-25%)*: Marruecos, Filipinas, Egipto, Polonia, Perú, India, Macedonia, Ghana, Argelia, Rusia.
- *Superior a la media (26-40%)*: Senegal, Bangladesh, Pakistán.
- *Superior con mucho a la media (arriba del 40%)*: Albania, Yugoslavia, Rumanía, China, Nigeria.

Área de asentamiento del Sur hacia el Norte. El asentamiento territorial se caracteriza por los siguientes porcentajes: el 53,5% en el Norte, un 28,6% en el Centro (en el pasado, esta región llegó a representar el 40%) y el 17,8% en el Sur.

A nivel territorial, se manifiestan dos líneas de asentamiento. La primera dirección (del Sur hacia el Norte) es la que siguen muchos inmigrantes que habían llegado a las provincias del Sur o incluso a Roma y a la región del Lazio, que se desplazaron ha-

cia el Noroeste o Noreste, regiones que ofrecen mayores oportunidades desde el punto de vista socio-económico. La segunda dirección (del centro hacia la periferia) es la que favorece un reflujo de las ciudades de más de 100.000 habitantes (cuya cuota, en el período de 1993 a 1996, disminuyó del 46,3 al 42,7%).

Motivos de residencia. En los últimos tres años, los principales motivos de residencia de los inmigrantes en Italia fueron los siguientes:

	1999		1998		1997
	V.A.	%	%	%	%
• Motivos laborales	747.635	59,7	59,5		61,0
• Motivos familiares, adopciones, custodia	317.620	25,4	25,1		19,4
• Inserción no laboral (motivos religiosos, residencia por elección, estudios)	127.943	10,2	12,2		13,0
• Presencia de no inserción (motivos judiciales, espera de emigración, salud, turismo)	14.410	1,1	1,3		4,4
• Asilo político y petición de asilo	5.351	0,4	0,5		0,4
• Motivos varios, no especificados, extraordinarios	39.053	3,2	1,4		1,9

N.B. Residentes hasta el 31-12-1999: registrados, 1.251.884; estimación presencia efectiva, 1.489.873.

Los motivos laboral y familiar tienen un claro predominio y superan el 80% del total.

En lo que respecta a la petición de asilo y del estatus de refugiado, existe un residente por cada 200 inmigrantes extracomunitarios, lo que constituye el redimensionamiento más radical para quienes consideran que Italia ha sido invadida por este tipo de flujos migratorios; son en cambio más numerosos los permisos por motivos humanitarios.

Muy consistentes resultan, entre los no comunitarios, los ingresos por motivos religiosos (más de 50.000), casi todos concentrados en Roma, mientras los ingresos por motivos de estudios son 31.000.

La presión migratoria en Italia. El Gobierno, utilizando la nueva ley, ha intentado enfrentar la exigencia de mayores opciones por parte de los países en vías de desarrollo, por un lado, con la previsión de unas cuotas realistas en la programación de los flujos (63.000 ingresos de trabajadores en el 2000 y 58.000 en el año precedente) y, por otro lado, con el control sistemático de los flujos clandestinos, para cuya gestión ha firmado 21 acuerdos de readmisión:

	1998	1999
Rechazados en la frontera	47.822	48.437
Expulsiones realizadas	8.543	12.556
Readmisiones en los países de proveniencia	13.105	11.399
Requerimientos de expulsión	47.861	40.489
Orientados a los Centros de Permanencia Temporal	6.630	8.947

Inmigración y delincuencia. La consideración del inmigrante como un sujeto más propenso a la delincuencia no es compartido por el equipo del «Dossier Estadístico Inmigración», que, sobre la base de los datos analizados, ha llegado, en cambio, a las siguientes conclusiones:

- En cuanto a los inmigrantes, los cuales tienen como proyecto vivir en Italia y que son titulares de un permiso de residencia temporal, no existe una criminalidad en alza como se expresa a menudo con tonos alarmistas y es así que, por ejemplo, el porcentaje de denuncias de delitos cometidos por los inmigrantes es porcentualmente infe-

rior al de la población residente considerada en su totalidad (nueve denuncias por cada 100 italianos residentes y seis denuncias por cada 100 extranjeros residentes).

- En cuanto a los inmigrantes irregulares, más del 50% de las causas judiciales se refieren a cuatro grupos nacionales (Marruecos, Albania, Rumanía y Yugoslavia), mientras que dos tercios de los arrestos tienen que ver con los marroquíes y tunecinos. Esto permite afirmar que la mayoría de los «irregulares» y «clandestinos» es gente honrada, la mayor parte de las veces explotada y, en ocasiones, casi esclavizada; las organizaciones de traficantes son despiadadas y requieren ser combatidas con mayor dureza, tanto a nivel bilateral como internacional.

3 LOS ÍNDICES DEL PROCESO DE ESTABILIZACIÓN DE LA PRESENCIA EXTRANJERA EN ITALIA

Se está llevando a cabo un acentuado proceso de estabilización, como se puede confirmar, además de los motivos de trabajo y de residencia temporal ya señalados, a través de los siguientes indicadores:

Aumento del peso de los núcleos familiares. Desde 1998, los inmigrantes casados han superado a los célibes: en 1999, la relación en los porcentajes son de 48,6 y 46,4%, respectivamente. En consecuencia, ha aumentado el peso de los núcleos familiares; este proceso conocerá en el futuro un notable desarrollo porque sólo una cuarta parte de los cónyuges ha logrado reunir a sus hijos: no es casual que el reagrupamiento familiar constituya la principal vía de ingreso en Italia (en 1998 representaba el 41% de los nuevos ingresos)

Aumento de la duración de la residencia. Como ya hemos visto, los principales motivos (trabajo y familia) son de carácter estable. Esto hace que casi el 90% de los extranjeros que residen en Italia se hallen inscrito en los registros comunales como residente. Además, empieza a ser consistente un núcleo de residentes de larga duración: un tercio de los inmigrantes residen en Italia desde al menos cinco años y un cuarto desde al menos diez. Está en una fase menos dinámica la adquisición de ciudadanía (entre 11.000 y 12.000 en los últimos dos años, con una tasa de naturalización que es un tercio de la media europea) y los matrimonios mixtos (12.000 en 1996), que se refieren sobre todo a italianos que se casan con mujeres extranjeras.

Los menores tienen una incidencia relevante. En 1995, los nacidos de al menos un progenitor extranjero fueron 21.499 (4,1% sobre el total de los nacimientos a nivel nacional y más del 6,2% respecto a la Italia central). Los nacidos de dos progenitores extranjeros fueron 17.000 en 1996. Los inmigrantes menores de edad, que representaban 230.000 a finales de 1991, son ya el 16,7% de la población extranjera residente. Los estudiantes extranjeros en los diversos niveles escolares han pasado, en un decenio, de 13.668 a 85.522 en el año escolar 1998-1999, con una incidencia media del 1%, que sube al 2% en el Norte. Esta cifra se duplica prácticamente cada cuatro años: entre el 2004 y el 2005 se llegará a los 200.000 estudiantes.

Aumenta el impacto sobre el mundo del trabajo. La aportación de los inmigrantes, que según los empleadores no puede ser considerado coyuntural, es significativo en la industria (especialmente en las pequeñas y medianas empresas), en los servicios (especialmente en los relacionados con el trabajo doméstico) y en la agricultura (en particular en las labores de temporada), por lo que en 1998 se alcanzó una incidencia del

3,2% de la fuerza de trabajo total (poco más de 700.000 personas sobre un total de poco más de 23.205.000), a una incidencia de 7,3% de las personas que están buscando un puesto de trabajo (205.593 sobre un total de 2.801.000) y a un número creciente de trabajadores extracomunitarios en el curso de 1998 (181.971 personas). La capacidad de ahorro ha aumentado de tal manera que solamente en lo que se refiere a los trámites hechos por la banca, se expidieron al exterior 761 millones de liras, que ascienden a más de 1.000 millones si se tiene en cuenta el dinero expedido a través del correo o transportado personalmente al país de origen. Según los últimos datos del Fondo Monetario Internacional (FMI), en 1998 las remesas enviadas por todos los inmigrantes del mundo a sus países de procedencia fueron de 61.243 millones de dólares, lo que equivale a 106.000 millones de liras; por lo que la cuota de Italia al total mundial de las remesas no rebasa el 1%, lo cual no es mucho, pero, al mismo tiempo, significa que la estabilización en curso de la población inmigrante determinará un aumento de los flujos hacia el exterior.

Después de esta revisión de datos resulta claramente que la inmigración en Italia ha tenido sus raíces en el contexto de las inciertas políticas europeas (que solamente hasta la cumbre de Tampere de octubre de 1999 aceptaron como impracticable la hipótesis del cierre de fronteras) y en las características de los Estados miembros del Mediterráneo (tendencia demográfica negativa, mercado dual de trabajo con sectores reservados a los inmigrantes), difusión del mercado negro, sometimiento a las presiones de los traficantes de mano de obra.

Muchos de los datos reseñados, por otra parte no siempre conocidos de manera adecuada, constituyen el incentivo a un debate serio. Basta observar que la cerrazón irrealista frente a

la inmigración no depende tanto (o no solamente) de factores de naturaleza objetiva sino de un sentido de inseguridad que ni la pertenencia o identificación social ni la idea de Europa consiguen redimensionar. A este nivel surge la necesidad de hacer de la inmigración una cuestión realmente europea. En cualquier caso, las cautas aperturas que en el pasado ha realizado Italia en materia de inmigración son un logro del cual debemos estar orgullosos por ser el fruto de la sabiduría política.

4 BIBLIOGRAFÍA

Respecto a una posible bibliografía muy amplia, me he limitado aquí a citar, además de algunas aportaciones del equipo del «Dossier Estadístico Inmigración» de Cáritas Roma, algunos otros textos que me parecen fundamentales.

AGENCIA ROMANA PARA EL JUBILEO: *Migrazioni. Scenari per il XXI secolo. Congreso Internacional, Roma 12-14 de julio, 2000*. Roma, Agencia Romana para la preparación del Jubileo, 2000, 2 volúmenes. Vol. I: Cáritas Roma, «La dimensione quantitativa del fenómeno migratorio», págs. 161-296.

CÁRITAS ROMA (a cargo de PITTAU, Franco): *Immigrazioni, paesi e culture: esperienze europee a confronto*. Roma: Sinnos, 1998.

– *Dossier Statistico Immigrazione*. Roma: Anterem, octubre 1999 (edición anual desde 1991).

– *L'immigrazione alle soglie del 2000*. Roma: Sinnos, 1999.

COMISIÓN PARA LAS POLÍTICAS DE INTEGRACIÓN DE LOS INMIGRANTES (a cargo de ZINCONE, Giovanna): *Primo rapporto sull'integrazione degli immigrati in Italia*. Bolonia: Il Mulino, 2000.

DI LIEGRO, Luigi, y PITTAU, Franco: *Il pianeta Immigrazione: dal conflitto alla solidarietà*. Roma: Ediciones Dehoniane, 1990.

DI LIEGRO, Luigi: *Un punto di vista*. Roma: Sensibili alle Foglie, 1997.

FUNDACIÓN CARIPLO ISMU: *Quinto rapporto sulle migrazioni 1999*. Milán: Franco Angeli, 2000.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA: *La presenza straniera in Italia negli anni '90*, Roma: Istat, 1998.

– *La presenza straniera in Italia: caratteristiche demografiche*. Roma: Istat, 1999.

MELGHIONDA, Ugo: *L'immigrazione straniera in Italia. Repertorio bibliografico*, Roma: Ediciones Lavoro, 1993.

PITTAU, Franco: «Distribuzione religiosa degli immigrati in Italia», *Studi Emigrazione*: 137/2000, págs. 176-182.

ZANFRINI, Laura: *La ricerca sull'immigrazione in Italia: gli sviluppi più recenti*. Milán: Quaderni ISMU, 1998.

Panorámica de la inmigración en España

Colectivo IOÉ
(Miguel Ángel de Prada, Walter Actis
y Carlos Pereda)

Sumario

1. La gran novedad: de país de emigración a país de inmigración.—
2. España en el contexto migratorio internacional.—3. Originarios del Norte y del Sur.—4. Ubicación en España.—5. Características demográficas: sexo y edad.—6. Tipologías de inmigrantes.—7. Bibliografía.

RESUMEN

A pesar del gran incremento de la llegada de inmigrantes y de la tendencia actual de reconocer a España como un nuevo país de inmigración, en términos absolutos sigue siendo todavía un país de emigrantes. El artículo se propone ofrecer una visión panorámica de la presencia de los inmigrantes extranjeros en España: de dónde vienen, qué les mueve a dejar su país, dónde se asientan; los rasgos característicos de la población inmigrante: edad, sexo, cualificación. A la vez se quiere desmitificar los temores de posible «invasión» fruto del «efecto llamada» y la expectación de estar asistiendo a la emergencia de una nueva realidad en el próximo inmediato.

ABSTRACT

In spite of the increasingly number of arrivals of immigrant people and the actual tendency of recognising Spain as a new immigration country, Spain keeps being nowadays, above all, a country for emigrants. This article wants to offer a panoramic vision on the presence of foreign immigrants in Spain: where they come from, what moves them to leave their country, where they settle; the characteristic features of immigrant population: age, sex, qualification. At the same time we try to dismantle the myth about the fears of a possible «invasion» produced by the calling effect and the expectation that it is emerging a new reality in the coming years.

España se encuentra en la encrucijada de ser, a la vez, un país que cuenta con un importante número de ciudadanos que viven en el extranjero y con una creciente presencia de ciudadanos de otros países que llegan para vivir aquí. La regularización de inmigrantes extranjeros de 2000 ha puesto sobre el tapete la realidad ineludible de otra doble vertiente de la inmigración extranjera en España: junto a la procedencia de países del Sur existe otra gran proporción de extranjeros originarios de Europa. Pero unos y otros cuentan con diversos derechos y obligaciones otorgados por la nueva Ley de Extranjería (4/2000). Con el presente texto, nos proponemos ofrecer brevemente algunos datos que permitan dibujar una panorámica adecuada de la situación de la presencia de los inmigrantes extranjeros en España, sin temores a invasiones y con la expectación de estar asistiendo a la emergencia de una nueva realidad que marcará los próximos años (1).



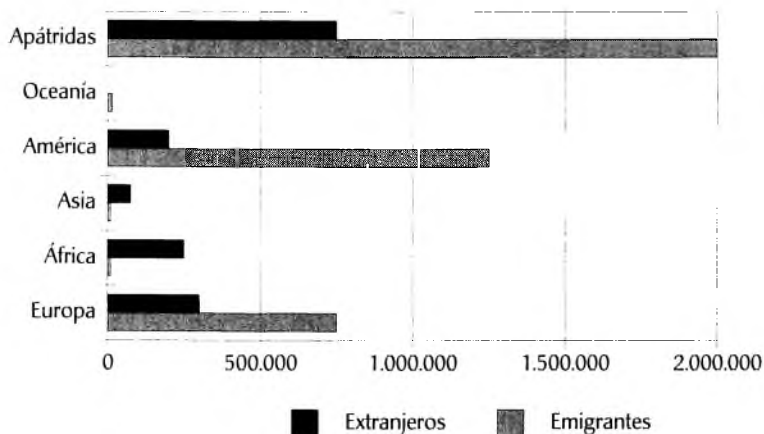
LA GRAN NOVEDAD: DE PAÍS DE EMIGRACIÓN A PAÍS DE INMIGRACIÓN

En las últimas décadas España se ha ido convirtiendo en país de inmigración, transformándose la tendencia secular de ser sólo país de emigrantes al extranjero. El flujo de los españoles que salieron a vivir y trabajar a Europa se empezó a detener durante los años 70 y 80 e, incluso, se registró un flujo importante de retorno (medio millón de emigrantes entre 1975 y 1999). Por otro lado, un contingente creciente de inmigrantes extranjeros comenzó a radicarse en España.

(1) Remitimos a los lectores interesados al texto del COLECTIVO IOÉ: *Inmigrantes, trabajadores, ciudadanos. Una visión de las migraciones desde España*. Patronat Sud-Nord, Universitat de València, Valencia, 1999.

A pesar del cambio de tendencia, en el año 2000 hay dos españoles fuera (unos dos millones: más de un millón en América y tres cuartos de millón en Europa) por cada inmigrante extranjero dentro (en torno a un millón, contando las solicitudes presentadas a la regularización de 2000). En términos absolutos, España es todavía un país de emigrantes, aunque la tendencia actual la configura a la vez como nuevo país de inmigración.

Espanoles residentes en el extranjero, extranjeros residentes en España



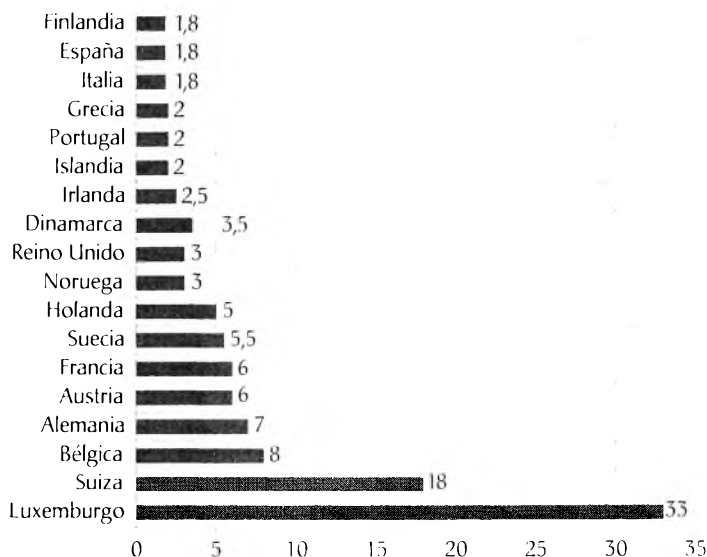
2 ESPAÑA EN EL CONTEXTO MIGRATORIO INTERNACIONAL

Las estimaciones de los organismos internacionales (OIM, OIT) sobre el volumen de personas migrantes (trabajadores y sus familias) están en torno a 85-95 millones, a las que habría que añadir, según el ACNUR, otros 20 ó 25 millones de refugiados y otros tantos de desplazados internos. Se trata, pues, de un fenómeno reducido que afecta a unos 120 ó 135 millo-

nes de personas, es decir, sólo en torno al 1,7% de la población mundial residiendo fuera del país de nacimiento.

El contexto más inmediato de referencia para España es el Espacio Económico Europeo (UE más la EFTA) y en él residen en torno a 19-20 millones; el promedio se sitúa sobre el 4,8% de la población. En España dicho promedio está únicamente sobre el 2,5%, contando todas las solicitudes presentadas al proceso de regularización de 2000.

Porcentaje de población extranjera en 18 países de Europa



Del conjunto de los migrantes desplazados fuera de sus países de origen, sólo en torno al 20% reside en países europeos; de éstos, alrededor del 5% está afincado de forma legal en España. Por tanto, si tomamos en cuenta el peso de la población española en el mundo y en el seno de la UE, se constata que

proporcionalmente recibimos menos inmigración de la que «correspondería» a nuestras dimensiones demográficas. El total de españoles representa el 0,7% de la población mundial, en tanto que los extranjeros en España son alrededor del 0,6% del total de inmigrantes estimados en el mundo. Por otro lado, la población española supone el 10,7% del total de habitantes de la UE, mientras que los extranjeros en nuestro país son alrededor del 5% de los establecidos en los quince Estados comunitarios.

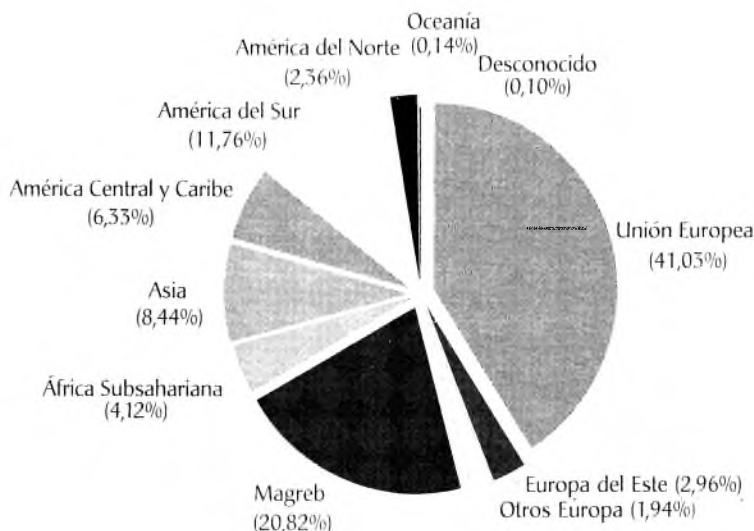


ORIGINARIOS DEL NORTE Y DEL SUR

Una característica de la inmigración extranjera en España es su diversidad. Contrariamente a lo que ocurre en los países europeos con tradición migratoria, en España gran parte de los inmigrantes ha procedido de países del Primer Mundo. Tras la regularización abierta en 1991 el peso relativo de los provenientes del Tercer Mundo se incrementó sensiblemente, hasta llegar a suponer la mitad del conjunto. En 2000, después de la reciente regularización y del incremento notable de los procedentes del Magreb, es muy previsible que éstos se aproximen en número a los originarios europeos; en menor proporción habrían incrementado su importancia los procedentes de América Latina y Asia. Con todo, en el año 2000 España sigue mostrando su lugar específico como país de desarrollo intermedio (rico para el Sur, pobre para el Norte) y con unas condiciones climáticas que atraen un flujo migratorio plural: por una parte, se adaptan líneas generales a la experiencia de los países más desarrollados (inmigración económica Sur-Norte, con minorías importantes de trabajadores cualificados y de directivos de empresa) y, por otra, se aparta de la misma y aparecen sectores de inmigración como rentistas y jubilados de países de mayor desarrollo que el nuestro, junto a trabajadores de los servicios y

empresas multinacionales; poca presencia de refugiados frente a una notable incidencia de directivos que acompañan al capital transnacional radicado en España.

Residentes en 1998. Áreas de procedencia y nacionalidades

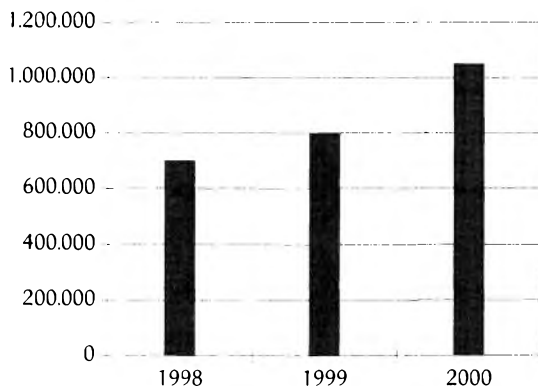


El número de residentes extranjeros en situación regular entre 1955 y 1998 experimentó un crecimiento notable: pasó desde 66.000 hasta casi 720.000 (ver gráfico). Esta tendencia no se ha repartido de forma homogénea a lo largo del tiempo, pero se puede afirmar lo siguiente:

- Existe un claro predominio de los residentes de origen europeo, a pesar del descenso registrado en 1991 a raíz de una depuración de las estadísticas; el fuerte crecimiento entre 1985 y 1990 parece más un efecto estadístico que un incremento real; en cambio sí parece adecuado el crecimiento entre los años 1978-1985.

- Los inmigrantes procedentes de África inician en 1984 un crecimiento que lleva en 1990 a igualar a los asiáticos; a partir de 1991, tras la regularización, su proporción aumenta considerablemente. Después de 1996, tras la segunda regularización, se colocan en segunda posición, superando a los procedentes de América Latina.
- El tercer lugar lo ocupan los originarios de América que, tras un relativo estancamiento entre 1973 y 1984, en los diez años siguientes prácticamente duplicaron su número.
- Por su parte, los originarios de Asia constituyen el contingente que ha experimentado un mayor crecimiento en el periodo.

Extranjeros en España, 1998-2000



Los últimos datos disponibles desagregados por países de procedencia son los referidos al 31-12-98; los datos de 1999 y el resultado de la regularización de 2000 aún no han sido publicados por países de origen. Según los datos de 1998, el segmento mayor estaba compuesto por los procedentes de la Unión Europea (4 de cada 10), seguidos por los

del Magreb (1 de cada 5), América del Sur (1 de cada 10), asiáticos, América Central y Caribe, África subsahariana, Europa del Este y América del Norte. En dicho año, eran 28 países los que tenían más de 5.000 residentes en situación regular. De las seis nacionalidades con mayor presencia en España, sólo una (Marruecos) no pertenece a la UE (Gran Bretaña, Alemania, Portugal, Francia e Italia); estos seis países agrupaban al 53% de los residentes. Esta afirmación sigue chocando con la percepción de la opinión pública y las informaciones de los medios de comunicación, obsesionados con el problema de la supuesta invasión de inmigrantes de países pobres. Añadiendo a los seis países anteriores otros seis (tres con fuerte incremento: Perú, R. Dominicana y China; y tres que apenas crecen actualmente: Argentina, EEUU y Holanda), entre todos sumaban tres de cada cuatro extranjeros. En resumen, sobresalía en 1998 la importancia del contingente de la Unión Europea, así como los originarios de países de antiguas colonias españolas. Los procedentes de antiguos dominios suponían dos de cada tres de los procedentes del Tercer Mundo en dicho año.

En 1999, los datos disponibles señalan que el incremento de residentes ha llegado hasta los 800.000. Si a éstos añadimos las solicitudes presentadas a la regularización de 2000, la suma arroja un total en torno al millón de inmigrantes extranjeros residentes en España. Una estimación provisional, basada en la desagregación de determinados orígenes de procedencia en las solicitudes de regularización de 2000, señala el incremento notable del peso de los procedentes del Magreb, seguidos por los de Latinoamérica y asiáticos. Aun así es posible que en el 2000 el grupo de los europeos siga siendo el mayor o esté a la par con los originarios del Magreb.

Residentes en 1998. Grandes áreas de procedencia

	SEXO			
	RESIDENTES	HOMBRE	MUJER	DESCONOCIDO
TOTAL	719.647	50,1	46,4	3,5
<i>Nacionalidades más numerosas</i>				
Marruecos	140.896	64,5	31,8	3,7
Gran Bretaña	74.419	46,6	50,8	2,5
Alemania	58.089	46,4	49,8	3,8
Portugal	42.310	52,6	43,5	3,8
Francia	39.504	45,8	51,2	3,0
Italia	26.514	62,3	35,1	2,6
Perú	24.879	33,3	62,5	4,1
R. Dominicana	24.256	20,4	75,3	4,3
China	20.690	52,7	42,8	4,5
Argentina	17.007	46,8	50,4	2,8
Holanda	16.144	46,7	50,4	2,9
EEUU	15.563	48,7	47,9	3,4
Filipinas	13.553	34,4	63,2	2,4
Cuba	13.214	37,2	58,9	3,9
Bélgica	11.997	45,3	51,9	2,8
Colombia	10.412	26,1	70,0	3,9
Suecia	8.491	43,6	54,0	2,5
Suiza	8.468	45,7	51,5	2,8
India	8.144	49,3	46,6	4,1
Ecuador	7.046	29,4	67,3	3,3
Argelia	7.043	76,0	19,2	4,8
Brasil	7.012	29,0	66,6	4,4
Gambia	6.969	65,7	27,1	7,1
Venezuela	6.911	41,3	55,3	3,4
Senegal	6.657	79,7	17,3	3,0
Polonia	6.651	52,4	44,0	3,7
Chile	5.827	41,4	54,7	3,9
Dinamarca	5.686	46,1	50,7	3,2
Méjico	4.360	34,0	62,4	3,6
Finlandia	4.303	42,7	54,3	2,9
Noruega	4.241	44,7	52,3	3,0
Paquistán	4.238	77,5	19,4	3,1
Uruguay	3.907	47,7	49,1	3,2
Rumania	3.543	54,2	42,2	3,7
Austria	3.521	48,5	48,6	2,9
Irlanda	3.293	47,4	49,8	2,8
Guinea Ecuatorial	3.158	33,2	63,2	3,6
Cabo Verde	2.691	38,5	59,9	1,6
Bulgaria	2.336	48,9	47,4	3,6
Rusia	2.215	38,8	58,6	2,6
Irán	2.051	55,5	42,6	1,9

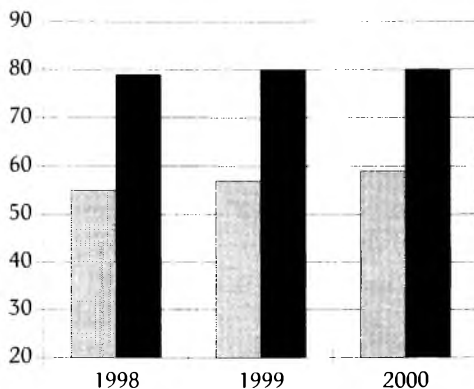
FUENTE: Elaboración propia de datos proporcionados por el OPI en base a fichero de la Comisaría General de Documentación.

4 UBICACIÓN EN ESPAÑA

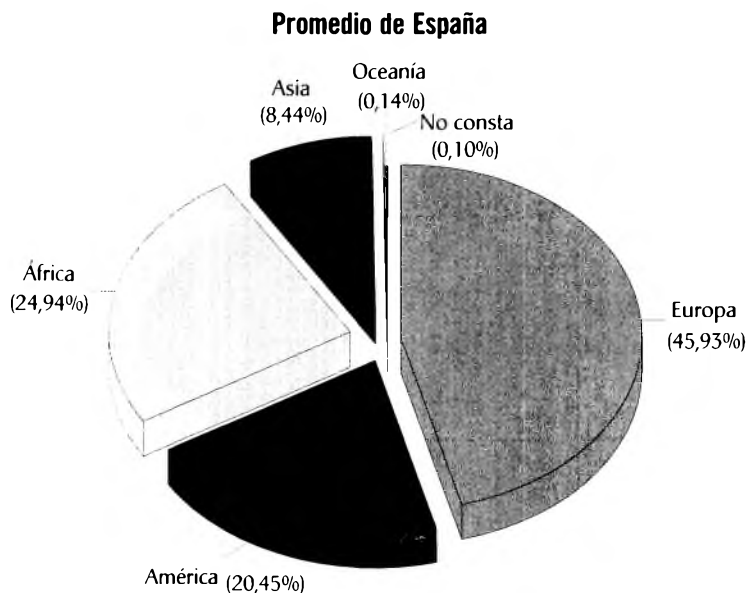
La distribución de la población extranjera en España muestra una pauta importante de *concentración espacial*. Según los datos de residentes extranjeros en 1998 cuatro de cada cinco residentes vivían en seis Comunidades Autónomas, en las que viven dos de cada tres españoles: los dos archipiélagos, Cataluña, Comunidad Valenciana, Andalucía y Madrid. Poniendo en relación el número absoluto de extranjeros con el volumen de la población de cada provincia en dicho año, se obtiene un *indicador de densidad*, que se situaba en el 1,8%. Las mayores concentraciones se registraban en las provincias de Baleares, Tenerife y Girona (en torno al 4,6–5,1%); por CCAA, las mayores densidades eran las de Baleares (5,1%) y Canarias (4,2), seguidas de Madrid (2,9%) y Cataluña (2,4). Por lugares de procedencia, los originarios del Tercer Mundo residían preferentemente en Cataluña y Madrid (más de la mitad), mientras que los procedentes del Primer Mundo se habían establecido más frecuentemente en Andalucía, C. Valenciana, Canarias o Baleares (más del 50%). Esta distribución produjo modelos de residencia muy diversos en las CCAA (ver gráficos adjuntos).

Después de la regularización de 2000, la situación apenas ha cambiado la concentración anterior. Las tres Comunidades Autónomas con mayor concentración son Madrid, Cataluña y Andalucía; las tres reúnen a más del 50% del total. Si les sumamos las tres siguientes (Comunidad Valenciana, Canarias y Baleares) la concentración sobrepasa el 80% del total de residentes, manteniendo una constante en los últimos años, tal como se aprecia en el gráfico.

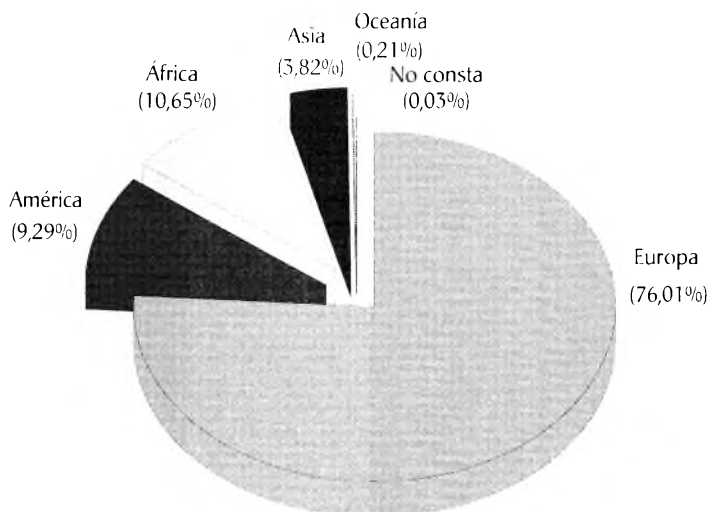
Concentración de extranjeros por CCAA: Madrid, Cataluña y Andalucía (3); 3+Comunidad Valenciana, Canarias y Baleares



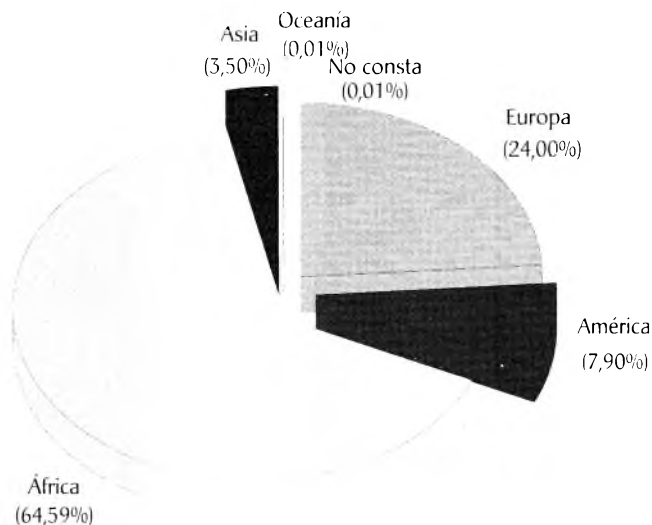
Procedencia de residentes, según continente, 1998



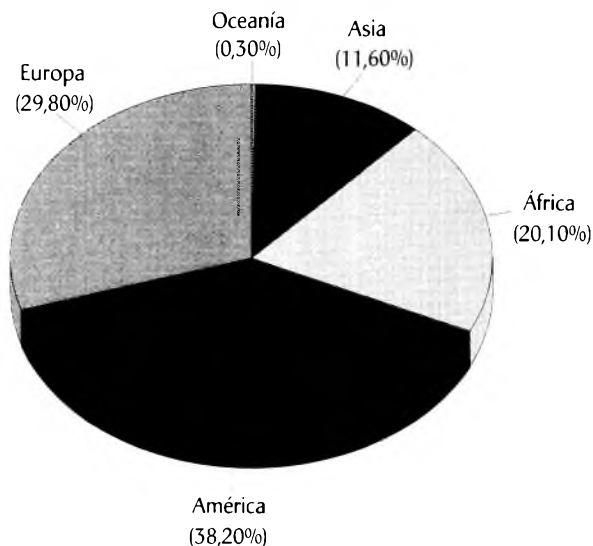
Baleares. Modelo: Mayoría de europeos



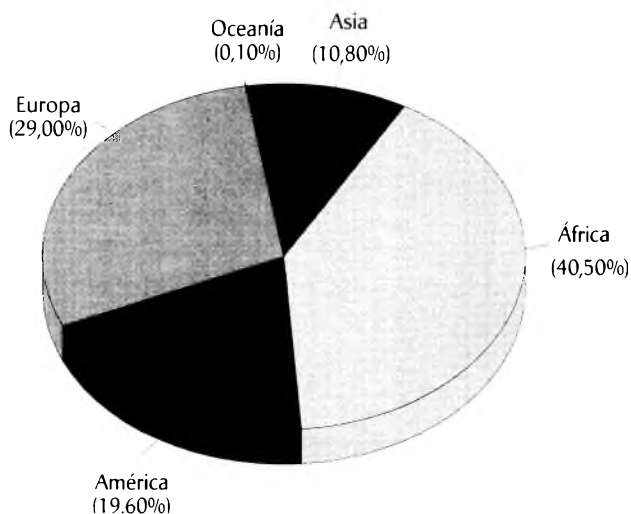
Murcia. Modelo: Mayoría de africanos



Madrid. Mayoría relativa de americanos



Cataluña. Mayoría relativa de africanos



5 CARACTERÍSTICAS DEMOGRÁFICAS: SEXO Y EDAD

En cuanto a la composición por sexos, existe un leve predominio de los varones, pero la *feminización* de la inmigración es ya una realidad en España. Entre 1992 y 1998 el total de mujeres se incrementó más que el de hombres; las nacionalidades que más aumentaron son: Ecuador (por tres), Cuba, Gambia, Perú y Argelia (duplicado); disminuyeron las procedentes de Suecia, Argentina, Estados Unidos, Venezuela y Chile.

Según los datos de 1998, por continentes de procedencia, el conjunto de europeos mostraba un discreto predominio femenino; en cambio, entre los originarios de América existía una marcada mayoría femenina. Por el contrario, los hombres eran mucho más numerosos que las mujeres entre los llegados de África y, con menor intensidad, también entre los asiáticos. Las mujeres inmigrantes eran unas 335.000 y representaban en torno al 0,8% del total de la población femenina en España. Predominaban las europeas (47,8%), seguidas de las americanas (27%), africanas (16,5%) y asiáticas (8,3%).

Por su lado, en 1998 la población infantil (menos de 16 años) representaba el 0,7% de todos los extranjeros regulares y el grupo de edad madura (más de 65 años) suponía el 9%. En comparación con los autóctonos, había menos niños (10,7% *versus* 17,5) y menos mayores (9% *versus* 14,5) y, por contra, más en edad laboral.

En función del área de procedencia, los más envejecidos eran los procedentes de Europa y América del Norte y las áreas con mayor proporción de niños son África (el Magreb, 19,2%) y Asia. Del conjunto de menores de edad, uno de cada tres procedía de Marruecos, seguidos de británicos, portugueses, alemanes, chinos y dominicanos; los niños magrebíes y de

la UE juntos suponían dos de cada tres del total. Aunque no se conozcan los resultados por sexo y edad de la regularización de 2000, las proporciones anteriores es posible que no se alteren significativamente.

Población extranjera por grupos de edad y origen (1998)

ORIGEN	0 A 15	16 A 25	26 A 25	46 A 65	66 Y MAS
Total extranjeros	10,7	13,3	48,5	18,5	9,0
Unión Europea	6,0	10,1	40,7	26,9	16,2
Magreb	19,2	16,8	54,3	8,8	0,8
América del Sur	8,3	13,7	57,8	15,1	5,0
Asia	14,5	17,2	50,4	14,9	2,7
América C. y Caribe	11,0	17,6	57,2	11,3	2,8
África Subsahariana	15,2	14,9	61,6	7,0	1,0
Europa del Este	13,0	14,2	58,0	12,2	2,0
América del Norte	6,8	11,5	40,0	22,4	18,8
Otros Europa	4,0	5,7	23,9	35,0	30,9
Oceanía	5,5	6,3	44,4	24,2	12,2
Desconocido	10,1	12,1	41,7	15,3	13,3
Total españoles	17,5	16,5	29,5	21,9	14,5

FUENTE: Elaboración propia de datos proporcionados por el OPI en base a ficheros de la Comisaría General de Documentación.

6 TIPOLOGÍAS DE INMIGRANTES

Entre la homogeneización ideológica («extranjeros», iguales entre sí en tanto distintos a los nacionales) y la casuística interminable (cada inmigrante es un caso diferente) cabe un intento de clasificación analítica de estos grupos humanos de origen inmigrante con el objeto de presentar algunas tipologías básicas, que permitan comprenderlos mejor y tratar de intervenir con sentido respecto a los mismos. No se pretende abarcar una rea-

lidad que es tan multidimensional, sino solamente sugerir algunos criterios que permitan seguir pensando esta realidad plural.

Para comenzar, cabe hacer distinciones entre los extranjeros a partir de claves como la mayor o menor distancia cultural con los autóctonos. Así, en el terreno lingüístico encontramos tres grandes grupos: los que tienen como lengua materna el castellano; los que utilizan lenguas de «prestigio» (inglés, francés, etc.) y los que en origen hablan lenguas desprestigiadas (principalmente africanos y asiáticos). Esta clasificación tiene importancia crucial a la hora de intervenir tanto en los centros escolares como en el repensar nuestras clasificaciones eurocéntricas de culturas superiores o inferiores, así como de sentir mayor o menor cercanía según la cosmovisión que cada grupo sustente. En este caso, parece claro que la mayor proximidad se establece con los originarios de sociedades de mayoría cristiana), situando en un plano intermedio a hinduistas y budistas, y en el plano más alejado a los de religión musulmana. Sobre estos criterios solemos construir juicios de grupos asimilables o inasimilables, con la correspondiente permisividad para que entren o no en España.

Del mismo modo puede tenerse en cuenta el tipo de vínculos históricos existentes entre la sociedad de origen y la de destino. Ya hemos señalado que en torno al 40% de los inmigrantes (más del 75% de los originarios del Tercer Mundo) procede de antiguas colonias españolas. También podemos recurrir a criterios jurídicos administrativos, en función de su situación legal, produciéndose un arco amplio que va desde los nacionalizados a los irregulares, pasando por los ciudadanos comunitarios, los no-comunitarios pero con permisos de residencia y trabajo, etc. Es obvio que las cuestiones relacionadas por la ciudadanía y la integración social están fuertemente condicionadas por el lugar que se ocupe en esta escala.

Finalmente se puede tener en cuenta la estructura y la densidad de redes sociales constituidas por los inmigrantes. En la medida en que se consolidan y expanden permitirán una u otra forma de integración en la sociedad de destino y un mayor o menor enriquecimiento recíproco. Pero quizá han sido los criterios socioeconómicos los que han dado lugar a las clasificaciones más conocidas. Desde ellos podemos deducir que una parte de los extranjeros han venido acompañando a la inversión de capital trasnacional, en aumento constante desde los años 60; por otra parte, los rentistas y jubilados del norte de Europa que viven en zonas turísticas (los dos archipiélagos, sobre todo), que aprovechan las ventajas comparativas de las diferencias de rentas y el clima; un tercer sector lo forman los trabajadores cualificados que deciden emigrar por las ventajas de ofrecerse en un mercado necesitado de tales cualificaciones, en el que encuentran acomodo suficiente; y finalmente, están los inmigrantes que vienen a nuestro país acuciados por el hambre o la persecución política, descualificados, y que se emplean en trabajos precarizados. Este último suele ser el colectivo inmigrante al que dirigimos nuestras miradas, pero no es el único ni el más presente en España.

7 BIBLIOGRAFÍA

AA.VV.: *La inmigración extranjera en España. Los retos educativos*. Colección Estudios Sociales, N.º 1-2000, Fundación la Caixa, Barcelona, 1999.

COLECTIVO IOÉ: *Inmigrantes, Trabajadores, ciudadanos. Una visión de las migraciones de España*. Universitat de Valencia, Patronat Sud-Nord, Valencia, 1999.

Perspectiva laboral de la inmigración en España

Colectivo IOÉ
(Carlos Pereda, Miguel Ángel
de Prada y Walter Actis)

Sumario

1. Evolución e incidencia de los trabajadores.—2. Activos e inactivos.—
3. Sexo y edad de los trabajadores.—4. Dependencia laboral. Predominio de asalariados.—5. Distribución espacial.—6. Diversificación ocupacional y «nichos» laborales.—7. Categoría profesional de los trabajadores inmigrantes.

RESUMEN

El artículo parte de una constatación: la diversidad de fuentes estadísticas y la evolución de las mismas. Teniendo en cuenta esta dificultad los datos que se comentan se refieren a 1998, siendo conscientes de que el proceso de regularización del presente año tendrá una repercusión directa en la modificación del mapa laboral de la inmigración en España. Los aspectos que desarrolla, evolución e incidencia, activos e inactivos, su distribución geográfica, las actividades a las que se dedican, las categorías profesionales, son los mínimos necesarios para que se tenga una idea de las relaciones laborales de los inmigrantes en España.

ABSTRACT

The article starts confirming the variety of statistical sources and their evolution. Taking into consideration the difficulty of the data that are referred to 1998, we are conscious that the present year regularisation process will have direct repercussions on the changing labour map of the immigration in Spain. These are the developed features: evolution and incidence, active and inactive, geographical distribution, activities taken up, professional categories, are the necessary minimum to have an idea of the labour relations of the immigrants in Spain.

La evolución del número de extranjeros con permiso de trabajo en España puede seguirse con alguna precisión sólo a partir de 1992, fecha en la que la serie de datos se hace homogénea. Sin embargo, desde ese año la fuente estadística del Ministerio de Trabajo no incluye a los trabajadores de la Unión Europea, lo que obliga a identificar el concepto «trabajadores extranjeros» con el más reducido de «trabajadores no comunitarios». Por otra parte, a partir de 1999 disponemos del registro de personas extranjeras dadas de alta en la Seguridad Social; se trata de una fuente oficial todavía sujeta a depuraciones, pero que ofrece un panorama más completo de la realidad laboral de los inmigrantes. Por último, a los últimos datos disponibles de permisos de trabajo y de altas en la Seguridad Social habría que añadir el incremento de trabajadores a raíz del proceso de regularización del año 2000.

1 EVOLUCIÓN E INCIDENCIA DE LOS TRABAJADORES EXTRANJEROS

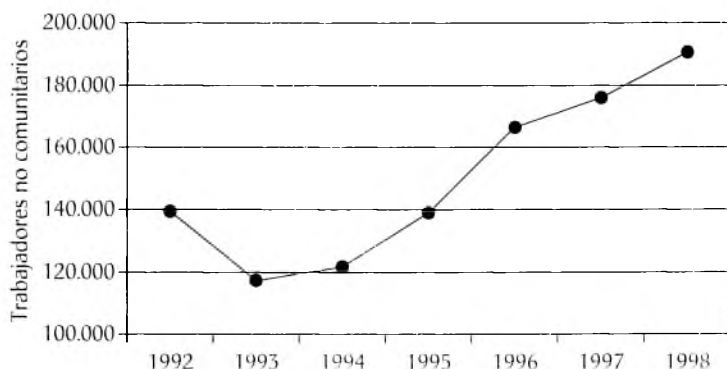
Según la Estadística de Permisos de Trabajo a Extranjeros, a finales de 1998 había 190.643 trabajadores no comunitarios, que representaban el 1,42% del total de población ocupada en el país (13.342.100 personas, según la EPA del cuarto trimestre de 1998). La proporción es muy pequeña en comparación con la existente en otros países europeos, si bien su tendencia en los años noventa ha sido expansiva, al incrementarse la cifra en un 37% entre 1992 y 1998, o un 63% si la comparación la es-

tablecemos entre 1993 y 1998 (a fin de eludir el efecto excepcional de la regularización extraordinaria de inmigrantes de 1991).

Como se recoge en el Gráfico 1, la evolución durante el período 1992-1998 muestra un marcado descenso durante el primer año, producto de la dificultad para renovar parte de los permisos obtenidos en el proceso de regularización de 1991; alrededor de 15.500 inmigrantes se vieron implicados y pudieron pasar a una situación de irregularidad. A partir de 1993 se inicia una progresiva recuperación, aunque en 1995 apenas se alcanza el nivel de 1992. Sólo a partir de 1996 se consolida un crecimiento que supera claramente la referencia de aquel año. Como veremos más adelante, la reciente regularización del año 2000 ha representado sin duda un extraordinario incremento del número de trabajadores extranjeros que todavía no se ha visto reflejado en las estadísticas oficiales.

Entre los trabajadores *no comunitarios* el colectivo nacional más numeroso, con diferencia, es el marroquí (73.287 trabajadores con permiso en 1998, el 38,4% del total), seguido por peruanos (casi 15.910 efectivos, equivalentes al 8,3%), dominicanos (6,8%), chinos (6%), filipinos (4,4%), argentinos (2,5%), senegaleses, colombianos, argelinos, polacos y gambianos (alrededor de 4.000 trabajadores por país, equivalentes al 2% cada uno). El conjunto de estos diez países suma el 75% de todos los trabajadores extranjeros no comunitarios (ver Tabla y Gráfico adjuntos). El 25% restante lo comparten más de un centenar de países, entre los que destacan Gambia, Chile, India, Estados Unidos y Cuba.

Gráfico 1. Evolución de los trabajadores extranjeros no comunitarios entre 1992 y 1998



FUENTE: Ministerio de Trabajo.

Tabla 1. Evolución de los trabajadores extranjeros no comunitarios por países, entre 1992 y 1998

NACIONALIDAD	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
TOTAL	139.408	117.575	121.780	138.954	166.490	176.022	190.643
Marruecos	52.501	43.418	44.958	51.624	61.584	67.744	73.287
Perú	6.238	6.115	8.562	11.372	14.281	14.656	15.910
R. Dominicana	5.481	5.228	7.641	9.738	12.437	12.139	13.053
China	5.712	5.004	5.672	6.203	8.205	9.075	11.589
Filipinas	6.580	6.041	6.369	7.141	8.330	8.183	8.300
Argentina	11.456	8.973	7.999	7.538	7.817	6.582	4.740
Senegal	3.237	2.832	3.014	3.374	3.936	4.184	4.488
Colombia	2.873	2.427	2.637	3.113	3.621	3.727	4.243
Argelia	2.877	2.174	1.975	2.676	3.349	3.651	3.728
Polonia	3.276	2.692	2.596	2.592	3.224	3.524	3.726
<i>Subtotal</i>	<i>100.231</i>	<i>84.904</i>	<i>91.423</i>	<i>105.371</i>	<i>126.784</i>	<i>133.465</i>	<i>143.064</i>
Resto no U.E.	39.177	32.471	30.357	33.583	39.706	42.557	47.579

FUENTE: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Elaboración: Colectivo IOÉ.

Comparando las cifras de 1998 con las de 1992 se observa un importante crecimiento de los trabajadores de Perú (155%), República Dominicana (138%) y China Popular (103%), en tanto que colombianos, marroquíes y senegaleses apenas crecieron por encima de la media global (36,8%). La disminución más notoria se registra entre los argentinos, que pierden el 58% de sus efectivos debido al acceso a la nacionalidad española. Por su parte, los polacos sólo en 1997 lograron recuperar el volumen de permisos de 1992, alcanzando un incremento del 7,6% en el conjunto del período considerado.

Si utilizamos los datos de altas laborales en la Seguridad Social obtenemos un panorama sensiblemente diferente al anterior. Las cifras correspondientes al tercer trimestre de 1999 son más elevadas (333.679 altas laborales frente a 190.643 permisos de trabajo, sin incluir a los comunitarios) y presentan una composición diferente (ver Tabla 2). Ahora el grupo más numeroso es el que procede de los países del Espacio Económico Europeo (los de la Unión Europea más Noruega, Islandia y Liechtenstein), que representa un 38% del total; a continuación aparecen los trabajadores llegados de África (30%) y América Latina (18%), seguidos por los de Asia (8%) y resto de Europa (4%). Por países Marruecos sigue ocupando la primera posición, pero después aparecen cuatro países de la UE (Reino Unido, Alemania, Francia y Portugal); siguen los peruanos, seguidos de cerca por los italianos, que son más que los dominicanos, chinos o filipinos; los trabajadores holandeses superan en número a ecuatorianos, argentinos y colombianos, y los belgas se sitúan por delante de argelinos, senegaleses y polacos. Estos datos ponen de manifiesto que al finalizar los años noventa existía en España una importante presencia de trabajadores provenientes de otros países de la Unión Europea, circunstancia que choca con la

habitual afirmación de que la mayoría de los extranjeros de ese origen serían personas jubiladas.

Tabla 2. Extranjeros con alta laboral en Seguridad Social

NACIONALIDAD	Nº	%	% ACUMULADO
Total	333.679	100	—
Marruecos	76.635	23,0	23,0
R. Unido	28.512	8,5	31,5
Alemania	25.679	7,7	39,2
Francia	18.476	5,5	44,7
Portugal	18.213	5,5	50,2
Perú	14.228	4,3	54,5
Italia	13.609	4,1	58,5
R. Dominicana	11.146	3,3	61,9
China	11.054	3,3	65,2
Filipinas	7.713	2,3	67,5
Holanda	6.471	1,9	69,4
Ecuador	6.056	1,8	71,3
Argentina	5.608	1,7	72,9
Colombia	5.179	1,6	74,5
Bélgica	4.827	1,4	75,9
Argelia	4.475	1,3	77,3
Senegal	4.322	1,3	78,6
Polonia	3.951	1,2	79,8
EE.UU.	3.531	1,1	80,8
Suecia	2.588	0,8	81,6
Resto	61.406	18,4	100,0

FUENTE: elaboración propia en base a datos suministrados por el OPI, provenientes de la Tesorería General de la Seguridad Social, 3T 1999.

Tomando como base las altas en la Seguridad Social, la incidencia relativa del número de extranjeros respecto al total

de ocupados en España era del 2,2% en 1999. Sólo cinco Comunidades Autónomas sobrepasaban este valor medio, unas de forma destacada, como Baleares y Canarias, y otras de modo más discreto (Murcia, Madrid y Cataluña). Si descendemos al ámbito provincial obtenemos un panorama más matizado; en este caso la mayor proporción de ocupados extranjeros correspondía a Melilla, Almería, Baleares, las dos provincias canarias, Girona, Murcia, Málaga, Madrid, Ceuta, Alicante, Cáceres y Barcelona. La incidencia sobre el empleo femenino y masculino también presentaba diferencias: la de los hombres era mayor en Melilla, Almería, Baleares, Girona, Tenerife y Murcia; en cambio, las mujeres destacaban en Melilla, Baleares, Tenerife, Las Palmas, Ceuta, Málaga y Madrid.

Por último, el proceso de regularización del año 2000, al que se presentaron 225.000 inmigrantes «sin papeles», puede suponer una notable transformación de las estadísticas laborales de la inmigración, como ya ocurrió en el proceso que tuvo lugar en 1991. De los datos disponibles hasta ahora, el mayor contingente de solicitudes corresponde a ciudadanos de Marruecos (un tercio del total), seguidos de dos países sudamericanos (Ecuador y Colombia), China, Rumanía, Argelia y Senegal. En cuanto al peso de la mano de obra inmigrante en el mercado de trabajo español, podemos estimar que podría llegar a un 3%, todavía muy por debajo de la media europea.

2 **ACTIVOS E INACTIVOS**

Según los criterios institucionales se considera que una persona es «económicamente activa» si desempeña un trabajo en la economía monetaria o lo busca activamente. Por tanto, los desempleados que no buscan empleo y las personas que

trabajan en el ámbito doméstico o en el comunitario son catalogadas como «inactivas». Esta definición reduccionista del trabajo y la actividad merece una crítica que hemos desarrollado en otros lugares (1). Lo que aquí nos interesa destacar son los diferentes escenarios que dibujan las dos estadísticas disponibles (permisos de trabajo y altas en Seguridad Social) a la hora de valorar la tasa de actividad de los extranjeros.

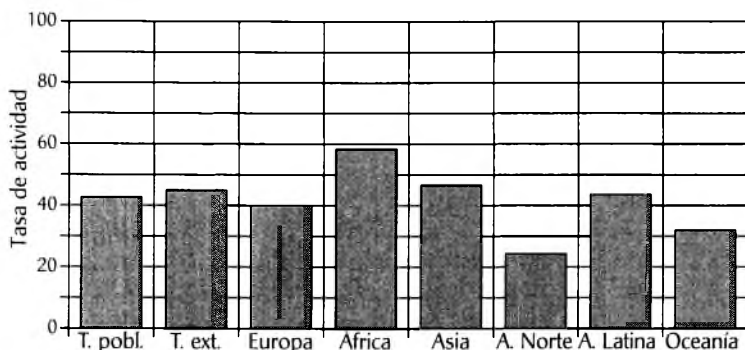
Si nos limitamos, como hasta ahora se han visto obligados a hacer los investigadores, a la información de los permisos de trabajo, obtenemos una tasa de actividad aproximada del 66%, porcentaje que resulta de relacionar el total de permisos con el de residentes con 16 años o más adscritos al Régimen General a finales de 1998. En cambio, si recurrimos a los datos de la Seguridad Social (2), que se refieren a los extranjeros de *todas* las nacionalidades, poniéndolos en relación con el conjunto de residentes mayores de 15 años (tanto del Régimen General como el Comunitario), obtenemos una cifra más baja, pero también más próxima a la realidad: 45 de cada cien inmigrantes estarían ocupados. A esta cifra habría que añadir a los extranjeros desocupados y a los que trabajan de modo irregular, cifras que deberían sumarse a las de ocupados para obtener una tasa de actividad real. Por tanto, con toda probabilidad, la tasa de actividad estará situada en algún punto entre ambas cifras, aunque más cercano a esta última. A efectos comparativos interesa señalar que la tasa de actividad del conjunto de la población de España era a finales de 1998, según la Encuesta de Población Activa, del 42,7%. Según esto, el conjunto de las extranjeros tie-

(1) Ver COLECTIVO IOÉ: «Sector doméstico y mercados de trabajo. Delimitación teórica», capítulo I de *Mujer inmigrante y mercados de trabajo. El servicio doméstico*, Instituto de Migraciones y Servicios Sociales, Madrid, 2000 (en prensa).

(2) En este caso utilizamos datos correspondientes al primer trimestre de 1999, puesto que es el período más cercano a 31 de diciembre de 1998, fecha a la que se refieren los permisos de trabajo y de residencia.

ne una tasa de actividad algo mayor que la población autóctona. Pero entre la población inmigrada existen diferencias importantes: los índices más altos se encuentran entre los procedentes de África (58,4%) y Asia (46,7%), ambos superan la tasa media del conjunto de extranjeros; por debajo de ésta, pero superando a la población española, aparecen los llegados de América Latina (43,6%). Los originarios de países de Europa tienen una tasa de actividad algo menor (39,9%) que la de los autóctonos, mientras que la de los norteamericanos es claramente inferior (24,3%) (ver Gráfico 2).

Gráfico 2. Tasas de actividades estimada, según procedencia (1998-1999)



Por nacionalidades existen también diferencias apreciables respecto a la vinculación con la actividad económica. Basándonos en los datos de la Seguridad Social del primer trimestre de 1999, son los polacos, ecuatorianos y marroquíes quienes presentan índices más elevados, pero hay también países de la Unión Europea por encima de la media española (Italia y Francia).

En el extremo contrario, los países con tasas de actividad más bajas son Suiza, Estados Unidos, Dinamarca, Suiza y Venezuela. Se confirma, por tanto, el carácter «económico» de la presencia de bastantes grupos nacionales, pero matizando el estereotipo que tiende a identificar a los extracomunitarios con los inmigrantes económicos y a los europeos con los rentistas. Varios colectivos sudamericanos presentan bajas tasas de actividad, mientras que algunos europeos superan a los españoles o están apenas por debajo de ellos.

3

SEXO Y EDAD DE LOS TRABAJADORES

El análisis comparativo de los trabajadores extranjeros y autóctonos muestra algunas cuestiones de interés. Por ejemplo, si tomamos como base de información la Estadística de Permisos de Trabajo a Extranjeros (1998), la proporción entre sexos es prácticamente idéntica en ambos colectivos (dos tercios de varones, un tercio de mujeres), circunstancia que pone de relieve *la importancia de la mano de obra femenina en la inmigración extranjera en España*. Las trabajadoras no comunitarias con permiso son 69.756 y las asalariadas comunitarias unas 18.000; a éstas hay que sumar otros dos grupos cuya magnitud desconecemos: las procedentes de la UE que trabajan por cuenta propia y las no comunitarias que lo hacen de forma irregular. Las colonias más numerosas de hombres son las de Marruecos, Portugal, China, Perú, Argentina, Reino Unido, Francia y Senegal; los grupos más importantes de mujeres proceden de Marruecos, República Dominicana, Perú, Filipinas y Reino Unido. Las tendencias recientes muestran un incremento continuo e importante de las mujeres trabajadoras no comunitarias (74% entre 1992-98) y un crecimiento menor de los varones (22%).

La distribución por sexo de los trabajadores varía de forma notable entre distintas colonias extranjeras. Limitándonos a los grupos más numerosos, el predominio masculino es destacado en el caso de argelinos, gambianos, senegaleses, pakistaníes, indios y marroquíes; en cambio, las mujeres son mayoría en las colonias dominicana, filipina, peruana y colombiana.

La distribución espacial de los trabajadores de ambos sexos está fuertemente diferenciada: casi la mitad de las trabajadoras no comunitarias reside en la Comunidad de Madrid y la cuarta parte en Cataluña; entre las demás regiones sólo destaca Andalucía, con un 7%. Los hombres se distribuyen en un espacio más amplio, en primer lugar en Cataluña y Madrid; luego Andalucía, Murcia y Comunidad Valenciana.

Si tomamos como referencia las altas en la Seguridad Social —que incluyen a inmigrantes comunitarios— la distribución por sexos coincide con la fuente anterior y es muy similar a la media española: el 65% son hombres y el 35% mujeres. Pero más allá de los valores medios existen marcadas diferencias entre distintos grupos inmigrantes. Analizando las veintiséis nacionalidades que aportan más de dos mil trabajadores, encontramos que en dieciséis aparece una polarización importante en favor de uno de los sexos. Los colectivos más masculinizados son los procedentes de Gambia, Argelia, Senegal (más del 90% son hombres), India y Marruecos (más del 80%), Italia y Portugal (más del 70%), China, Rumanía, Polonia y Argentina (más del 60%). Los que tienen mayoría femenina son los de República Dominicana (más del 80% son mujeres), Colombia, Ecuador, Filipinas y Perú (más del 60%).

La edad media de los trabajadores extranjeros es de 36 años. Por encima de esa cifra se sitúan los procedentes de América del Norte, Oceanía y el Espacio Económico Europeo.

Por debajo, africanos, asiáticos, latinoamericanos y el resto de los europeos (por tanto, los del «Sur» son algo más jóvenes). Por nacionalidades, los de mayor edad-promedio son los inmigrantes procedentes de Alemania, Argentina, EEUU y Reino Unido (40 años), seguidos por senegaleses, belgas, italianos, suecos y holandeses (37); los más jóvenes han llegado de Ecuador y Argelia (33 años), China, Marruecos (34), Portugal, República Dominicana y Polonia (34).

DEPENDENCIA LABORAL. PREDOMINIO DE ASALARIADOS

La tasa de salarización es mayor entre los inmigrantes (89,6% según los permisos de trabajo, 79,6% según Seguridad Social) que entre los españoles (77,3%). Las ramas con mayores porcentajes de trabajadores por cuenta ajena son servicio doméstico, agricultura y minería (más del 95%). En cuanto a la zona de procedencia, el 90% de los africanos y el 85% de latinoamericanos y europeos no comunitarios trabajan como asalariados; por países, los mayores índices de salarización se registran entre los originarios de Gambia, Filipinas, Ecuador, Argelia, Rumanía y Marruecos (más del 90%), República Dominicana, Cuba, Perú, Polonia, Portugal y Colombia (más del 85%).

Los mayores índices de trabajadores por cuenta propia, en el caso de los extranjeros, se dan en el sector servicios (el 14% según los PT y el 25% según las altas de la SS). Por ramas de actividad los trabajadores extranjeros por cuenta propia destacan en comercio y hostelería (42%), industrias metal-mecánicas (22%), servicios de transporte y comunicaciones (20%), construcción, otras industrias manufactureras y servicios financieros-seguros (17%). En función de procedencia, el 30%

de los procedentes del EEE, el 25% de los asiáticos y norteamericanos lo hacen de forma autónoma; por países destacan los ciudadanos de India, Senegal y Alemania (40% o más), China, Bélgica, Argentina, Italia, Gran Bretaña y Holanda (más del 30%).

Tomando como referencia la Estadística de Permisos de Trabajo a Extranjeros entre 1992 y 1998, se observa que se ha producido un incremento del 53% de los trabajadores por cuenta ajena y una disminución del 28% de los autónomos; debido a ello durante estos seis años la tasa de salarización aumentó del 75 al 88%. Esta evolución, por un lado, resulta lógica teniendo en cuenta la reciente implantación de muchos de estos trabajadores en España, que dificulta la adquisición de recursos para establecerse de forma duradera por cuenta propia; por otro lado, muestra las dificultades que representan la dinámica del mercado laboral y la política de permisos de trabajo para la consolidación del grupo de autónomos ya existente.

5 DISTRIBUCIÓN ESPACIAL

La distribución de los trabajadores extranjeros sobre el territorio español presenta pautas diferenciales respecto a la población laboral autóctona. Las provincias de Madrid y Barcelona acogen al 27% del total de ocupados en España y al 37% de los extranjeros; en los territorios insulares (Baleares, Las Palmas y Tenerife) también es mayor la proporción de inmigrantes que de autóctonos (17,4 y 6,4%), lo mismo que en provincias del litoral mediterráneo, como Girona, Alicante, Murcia, Almería y Málaga (21 y 12%). El proceso de regularización del año 2000 confirma esta distribución ya que Madrid y Barcelo-

na concentran el 43% de las solicitudes de regularización, a las que siguen Almería, Murcia y Málaga.

Entre los trabajadores extranjeros se observan pautas de asentamiento diferenciadas en función de la nacionalidad. La concentración en Madrid y, en menor grado, Barcelona es característica de latinoamericanos, norteamericanos, asiáticos y europeos del Este; en cambio los de países del Espacio Económico Europeo se concentran más en las provincias insulares que en estos dos centros peninsulares. Por otro lado, los africanos prefieren Barcelona a Madrid y, con poca diferencia, Murcia o Almería.



DIVERSIFICACIÓN OCUPACIONAL Y «NICHOS» LABORALES

El análisis comparativo en función de los sectores económicos y ramas de actividad de los extranjeros y autóctonos muestra pautas diferenciadas y también algunas convergencia (Tabla 3). Según la EPA, el total de los ocupados en España se dedican principalmente a los servicios y en segundo lugar a la industria, mientras que el último lugar lo ocupa la agricultura. En cambio, según las altas en Seguridad Social, los extranjeros se dedican también en mayor medida a los servicios, pero el segundo sector en importancia es la agricultura, mientras que la industria ocupa el último lugar. Por ramas de actividad, la más importante, tanto entre españoles como extranjeros, es la que reúne a comercio, hostelería y reparaciones. A partir de ahí los perfiles se diferencian: para los españoles siguen industrias manufactureras, otros servicios y construcción; en cambio, en el caso de los extranjeros, son más importantes finanzas-seguros, agricultura y servicio doméstico.

Entre los trabajadores extranjeros se producen, además, marcadas diferencias en función de las zonas de origen. Las principales ramas de actividad para cada una de las grandes áreas de procedencia son las siguientes:

Espacio Económico Europeo: Un tercio trabaja en comercio y hostelería (32%), casi un cuarto en finanzas y seguros (22%) y el 13% en otros servicios.

África: La mayoría se dedica a la agricultura (38%), seguida por la construcción (17%), el comercio-hostelería (15%) y el servicio doméstico (9%).

América Latina: Predomina ampliamente el servicio doméstico (40%), seguido por comercio-hostelería (18%) y otros servicios (10%).

Asia: La hostelería y el comercio reúnen casi a la mitad de los trabajadores (48%) y el servicio doméstico a más de la cuarta parte (27%).

Resto de Europa: Comercio-hostelería y servicio doméstico tienen importancia similar (16%), seguidas por construcción, industria y otros servicios (11% cada una).

América del Norte: Un tercio de los trabajadores están dedicados a la rama finanzas y seguros (35%), le siguen otros servicios (22%) y comercio-hostelería (13%); falta información del 23% de los cotizantes.

Existe, además, una segmentación de la inserción laboral en función del sexo dentro de cada uno de los grandes grupos de inmigrantes. Entre los hombres predominan, en orden decreciente, el comercio-hostelería, la agricultura y la construcción; en cambio, entre las mujeres las actividades más destacadas son el servicio doméstico, el comercio-hostelería y las finanzas y seguros. Hom-

Tabla 3. Ocupados por sector y rama de actividad (en %)

SECTOR Y RAMA	ESPAÑA	EXTRANJEROS	
	OCUPADOS EPA	SEG. SOCIAL (TODOS)	PERMISOS TRABAJO (NO COMUNITARIOS)
Sector económico			
Servicios	61,4	61,7	63,3
Industria	20,6	6,1	6,8
Construcción	10,2	9,1	8,1
Agroganadería y pesca	7,7	13,9	18,3
No clasificable	–	8,6	3,5
Rama de Actividad			
Comercio, hostelería, reparaciones	22,4	25,1	21,4
Industrias manufactureras	19,5	5,1	6,6
Otros servicios (*)	17,6	6,9	5,4
Construcción	10,2	9,1	8,1
Finanzas, seguros y servicios	9,1	14,3	3,8
Agricultura, ganadería, pesca	7,7	13,9	18,3
Transporte y comunicaciones	5,8	2,3	1,3
Servicio doméstico	2,7	13,2	31,3
Energía y agua	0,7	0,3	0,1
Minerales no energéticos	0,4	0,6	0,1
Otras actividades	3,9	0,1	0,4
Sin información	--	8,4	3,1

(*) Incluye: Educación, sanidad-veterinaria, actividades asociativas, servicios recreativo-culturales, servicios personales, Administración pública y saneamientos públicos.

FUENTE: elaboración propia en base a INE, EPA 4T 98 y Seguridad Social 1T 1999.

bres y mujeres de países del EEE comparten como primera actividad el comercio-hostelería, pero las mujeres se vuelcan mucho más que los varones al sector financiero. Entre los originarios de países de África la principal ocupación de los hombres es la agricultura, y la de las mujeres, el servicio doméstico; la segunda es, respectivamente, construcción y hostelería, y la tercera, en ambos

casos, la agricultura. Más de la mitad de las mujeres de América Latina trabajan en el servicio doméstico, seguido a gran distancia por la hostelería y el comercio; las ocupaciones de los hombres, en cambio, se distribuyen entre más ramas: la principal es la de hostelería-comercio, seguida por construcción, finanzas, servicio doméstico y otros servicios. Entre los inmigrantes de Asia los hombres se concentran en la hostelería y las mujeres se reparten entre esta actividad y el servicio doméstico. Resto de Europa: gran dispersión, especialmente entre los varones; para éstos destacan comercio-hostelería, agricultura y construcción; en el caso de las mujeres predomina el servicio doméstico, seguido por la hostelería y los servicios financieros.

En el caso de los norteamericanos no hay grandes diferencias entre sexos.

7 CATEGORÍA PROFESIONAL DE LOS TRABAJADORES INMIGRANTES

Con el fin de conocer la posición social de los inmigrantes a partir de su categoría profesional en el mercado de trabajo, hemos agrupado tres niveles o estatus laborales: alto, medio y bajo (3). A finales de 1998 el 27,2% de los trabajadores *no comunitarios* en situación regular ocupaban empleos en las categorías media y superior, por lo que no puede afirmarse en absoluto que *los extranjeros* no comunitarios ocupen de forma sistemática las peores posiciones del mercado de trabajo español.

(3) En el nivel «alto» incluimos las categorías de profesionales-técnicos y directores de empresa; en el «medio», los administrativos, capataces, trabajadores manuales cualificados y comerciantes (aunque entre éstos existen vendedores ambulantes, que no podemos cuantificar, y deberían incluirse en el apartado siguiente), y en el estrato «bajo», los trabajadores manuales del resto de los servicios, la industria, construcción y agricultura.

En realidad existen situaciones muy diferenciadas, que se aprecian analizando el origen de los inmigrantes. En el estatus alto se posiciona la mayoría de los norteamericanos, japoneses y del resto de Europa, así como uno de cada cinco asiáticos; en cambio, en la categoría inferior se concentra el 78% de los magrebíes y latinoamericanos y más de un 65% de los asiáticos y el resto de África. Estos datos muestran que *existe una marcada polarización*: en los niveles altos predominan los trabajadores del Primer Mundo y en las categorías más bajas se concentran los inmigrantes del Sur. La comparación entre autóctonos e inmigrantes de distinto origen muestra también una diversidad de situaciones: en las categorías ocupacionales superiores destaca la presencia de trabajadores de países de la Unión Europea (más de la mitad son directivos, técnicos o profesionales) y de los que cuentan con doble nacionalidad (más de un tercio son profesionales y técnicos, en gran parte de origen latinoamericano). Los empleos cualificados de la agricultura, la industria, la construcción y la minería destacan entre los trabajadores españoles (un tercio del total de ocupados). En cambio, la gama de ocupaciones no cualificadas destaca especialmente entre los inmigrantes no comunitarios (más de la mitad del total). En resumen, los trabajadores comunitarios y los que gozan de doble nacionalidad cuentan con una mejor inserción laboral que los trabajadores autóctonos; en cambio, la media de los trabajadores extracomunitarios se encuentra en peores condiciones que los españoles.

La tendencia a la segmentación de la fuerza de trabajo se impone en todo el mundo, aunque con grados y efectos diferentes: junto al subproletariado relacionado episódicamente con el trabajo asalariado y el intercambio mercantil vinculado al sistema global, se desarrollan sectores de trabajo precario al

servicio de la más moderna economía capitalista (producto de la descentralización productiva bajo un control crecientemente centralizado), se mantiene aunque con tendencia al decrecimiento una mano de obra proletaria, con relativa capacidad para defender su estatus a través del conflicto y la negociación colectiva, y surgen nuevas capas de sectores altamente cualificados que participan activamente en la gestión y la apropiación del excedente económico generado en los sectores económicos clave, tanto en el Norte como en el Sur. Este cuadro no es, contra lo que afirman algunos, un proceso determinado por los desarrollos tecnológicos, en particular la telemática, sino el producto de estrategias definidas en función de intereses y estrategias específicos. El «sistema» no es un mecanismo auto-regulado que funciona de manera automática; por el contrario, está modelado por los resultados del juego de poder entre diversos agentes sociales e institucionales (clases, Estados, etc.).

La creciente desregulación neoliberal del mercado de trabajo tiene entre sus principales efectos, dentro de los países desarrollados, una profundización en los procesos de segmentación, polarización y precarización de los trabajadores asalariados, lo que explica la coexistencia de importantes niveles de desempleo e inmigración laboral ocupada en empleos tradicionales, pero vinculados al crecimiento económico (agricultura de exportación, construcción de viviendas e infraestructuras, industrias descentralizadas, etc.). Los niveles de protección social vía prestaciones públicas, las redes de cobertura sociales y familiares, las expectativas y estilos de vida y de trabajo, hacen «inapropiados» para muchos parados autóctonos ciertos empleos. Éstos son ocupados por los extranjeros, quienes cuentan con menor capacidad para defender su posición y, en principio, cifran sus expectativas en términos (económicos y sociales) de la sociedad de origen más que de la de destino.

Políticas sociales de integración de los inmigrantes

Miguel Pajares Alonso

*Representante de CITE (CCOO) en el Foro
para la Integración Social de los Inmigrantes.
Presidente de la Comisión de Políticas
Europeas de este Foro.*

Sumario

1. Las políticas de integración social que se están haciendo. 1.1. Políticas de integración en Europa. 1.2. Políticas de integración en España.—
2. Las condiciones de la integración. Perspectivas. 2.1. Integración intercultural. 2.2. Los derechos que comporta la integración. 2.3. La importancia de la entrada legal. 2.4. La necesaria inversión pública en integración.—3. Bibliografía.

RESUMEN

La integración social es ahora uno de los objetivos de las políticas gubernamentales de inmigración en Europa, pero ha llegado con retraso, las legislaciones donde se apoya son débiles y variadas y los fondos que en ello se invierten son del todo insuficientes. También en España se requiere una mayor definición de los planes para su desarrollo, por parte de todas las Administraciones, y mucha mayor dotación de recursos. La integración ha de ser intercultural, alejándonos de cualquier pretensión culturalmente asimiladora y uni-

formadora, si bien todas las pautas culturales son discutibles para avanzar hacia la incorporación de todas las personas, en condiciones de libertad e igualdad, a un mismo sistema de derechos. El reconocimiento de derechos es la base de la integración y las leyes que los restringen se contraponen a ella. La apertura de vías legales para la entrada de inmigrantes también juega un papel importante para favorecer la integración.

ABSTRACT

Social integration is now one of objectives of the immigration policies carried out by European governments. But they came too late, as the legislation which is supporting them is poor and very diversified; the funds provided for that purpose are clearly insufficient. Also in Spain it is necessary a better definition about the plans created by the Administrations for its development and to increase investments. Integration must be intercultural, excluding any assimilative or uniform pretension, although all cultural patterns can be submitted to discussion if we try to advance in order to incorporate all persons to the same system of rights under the conditions of freedom and equality. The base of that integration is the recognition of their human rights; the laws that restrict these rights are against integration. To foster integration it is necessary to open new legal ways about admission of immigrants.

1 LAS POLÍTICAS DE INTEGRACIÓN SOCIAL QUE SE ESTÁN HACIENDO

1.1. Políticas de integración en Europa

La integración social de los inmigrantes parece un objetivo perseguido, no sólo por los agentes sociales, sino también por las instituciones públicas, y de hecho estas últimas ponen cada vez más empeño en este asunto; pero eso no ha sido siempre así. La inmigración hacia Europa del último medio siglo se inicia tras la Segunda Guerra Mundial, pero no es hasta los años ochenta, y sobre todo los noventa, cuando se asume, de forma generalizada, entre los Gobiernos y las instituciones públicas, la necesidad de desarrollar políticas para su integración social. Antes habían dominado (con algunas excepciones) las ideas de que los inmigrantes eran «trabajadores invitados» que se volverían a su país al cabo de cierto tiempo y, por tanto, no hacía falta dedicar muchos esfuerzos para su integración en la sociedad receptora. Poco a poco, sin embargo, se fue demostrando que las actuales migraciones son, fundamentalmente, de asentamiento; se fueron manifestando serios problemas de inserción social o de convivencia por la falta de políticas de integración, y todo el mundo se fue haciendo consciente (aunque con un nocivo retraso) de que la integración había de ser un objetivo político.

En Europa, tanto los Gobiernos estatales como los regionales o locales, han ido desarrollando actuaciones en este terreno, al tiempo que desde la Comunidad Europea se han impulsado planteamientos favorables a la integración. A nivel comu-

nitario se dibujan, a principios de los noventa, las tres ideas básicas sobre las que se han de sostener las políticas de inmigración: la lucha contra la inmigración «ilegal», la integración social de los inmigrantes ya establecidos (los llamados «legales») y la cooperación para el desarrollo de los países emisores. Éste fue el contenido de un importante documento presentado en 1994 por la Comisión Europea al Consejo y al Parlamento Europeo, llamado *Comunicación sobre políticas de inmigración y derecho de asilo*, y sería también el contenido expuesto en sucesivos eventos, incluso en la más reciente cumbre europea celebrada en Tampere (Finlandia) en octubre de 1999.

La comunicación de la Comisión de 1994 se caracterizó por hacer una apuesta clara por la integración y por la equiparación de derechos de las personas inmigradas (aunque sólo de las «legales»), señalando que debe avanzarse hacia la libre circulación de los ciudadanos de terceros países en todo el espacio de la Comunidad Europea: planteando medidas para mejorar las condiciones económicas y socioculturales que afectan a la población inmigrada; reclamando acciones contra la discriminación racial, etc. Lo remarcable es que éste es uno de los pocos documentos —tanto de la Comisión como del Consejo Europeo— en los que se hacen propuestas concretas en favor de la integración social y de la equiparación de derechos; en otros posteriores ya no se ha insistido tanto en estos temas y se ha avanzado poco en la concreción de las políticas de integración (se ha insistido mucho más en las propuestas restrictivas: lucha contra la inmigración «ilegal», etc.). El documento de Tampere, por ejemplo, es tremendamente parco y ambiguo en lo referido a integración social. A pesar de ello no puede negarse que existe cierta política comunitaria de integración, concretada, sobre todo, en las ayudas económicas a programas específicos.

Eso es lo planeado en el nivel de las instituciones europeas comunitarias, y entre tanto, los Estados han ido desarrollando, por su parte, políticas propias en este terreno con planteamientos muy diferenciados. En algunos hay leyes específicas para la integración, en otros, leyes contra la discriminación con el mismo objetivo y en otros la integración se favorece por medio del reconocimiento de un conjunto de derechos de tipo social que pueden aparecer en la propia Ley de Extranjería (caso de España).

Más allá de las leyes, son también muy variadas las actuaciones públicas que con este objetivo se desarrollan. Éstas se concretan en aspectos como la promoción del acceso al trabajo de las personas inmigradas, con cursos de formación ocupacional, etc. (aspecto muy contradictorio con las leyes que restringen el derecho al trabajo de esas mismas personas), y otros, como la enseñanza del idioma del país receptor a las personas recién inmigradas, las acciones en favor de la escolarización de los hijos, las ayudas para el acceso a la vivienda, etc. Con estas políticas se relaciona también todo lo que se hace para combatir la discriminación racial.

El derecho a la reagrupación familiar es uno de los aspectos más importantes de las políticas de integración social, ya que difícilmente se puede hablar de integración cuando el inmigrado vive apartado de su familia. Sobre este asunto cabe decir que todas las leyes lo han ido incorporando (las que no lo habían regulado antes, lo hicieron en los años noventa). Existen, sin embargo, enormes dificultades prácticas para llevar a efecto la reagrupación familiar, que demuestran la intención, por parte de los gobiernos, de ralentizar la entrada de inmigración por esta vía. Las personas inmigradas acaban, en general, reagrupando a su familia, pero muchas tardan años en lograrlo.

Otros aspectos, como la asistencia sanitaria, la educación de los hijos e hijas, las ayudas para el acceso a la vivienda, la promoción de la participación ciudadana, etc., constituyen también elementos importantes de las políticas de integración. En relación con ellos, la inversión pública es, en general, escasa, y se ha avanzado en una doble dirección: por un lado, se han reconocido derechos sociales a los residentes legales, y por otro, se han recortado las ayudas y derechos de los solicitantes de asilo y las personas en situación irregular. Éstas, por ejemplo, no tienen pleno acceso a los servicios públicos de atención sanitaria, con excepciones como las de Italia y España.

Podemos decir que, por lo que se refiere a reconocimiento de derechos a quienes disponen de residencia legal, se ha llegado a un nivel favorable a su integración social. Pero sigue habiendo grandes handicaps, como la ineficacia en la lucha contra la discriminación que lleva a que muchos derechos reconocidos no se apliquen en la práctica, o la falta de inversiones públicas para desarrollar condiciones favorables a la integración. Y otro gran handicap: la exclusión de los que no tienen residencia legal en el reconocimiento de derechos (exclusión de la que España podía haber sido la principal excepción con la ley 4/2000).

1.2. Políticas de integración en España

Las políticas de integración social en España no se plantean hasta principios de los noventa; antes, ni se había pensado en ello desde el Gobierno, como lo demuestra el hecho de que la Ley de Extranjería de 1985 ni siquiera mencionase el derecho a la reagrupación familiar ni la residencia permanente. Esto cambia a partir de 1991, y en 1994 se aprueba el *Plan para*

la Integración Social de los Inmigrantes, que plantea los mismos tres objetivos, ya señalados, de la Comunicación, del mismo año, de la Comisión Europea. Con este Plan se crea el Foro para la Integración Social de los Inmigrantes y el OPI (Observatorio Permanente de la Inmigración).

El Plan define seis líneas generales de actuación: lucha contra la discriminación, promoción de la convivencia, garantía de una situación legal y social estable, supresión de barreras que dificultan la integración, lucha contra la explotación de los trabajadores extranjeros y movilización de la sociedad contra el racismo. Plantea un desarrollo bianual, y sobre el bienio 1999-2000 hay un documento de desarrollo aprobado por el Foro.

Además, el desarrollo del Plan se quiere hacer en colaboración con las Comunidades Autónomas, y al respecto se han establecido (en 1998 y 1999) convenios con ocho Comunidades (Cataluña, Madrid, Andalucía, Valencia, Canarias, Murcia, Aragón y Baleares), apoyando programas relativos a:

- Observatorio de la inmigración.
- Red de asistencia jurídica.
- Empadronamiento.
- Acogida de menores.
- Acogida temporal.
- Apoyo técnico a las corporaciones locales.
- Programas territoriales de integración social.

El documento de desarrollo del Plan para el bienio 1999-2000 define ciertas prioridades y clarifica los ámbitos de actuación. Al respecto podemos resaltar:

- El avance hacia un marco legal más favorable a la integración. Algo que se logró con la aprobación de la ley 4/2000.
- La mejora de las condiciones laborales, potenciando las actuaciones de la inspección de trabajo, planes específicos de empleo, etc.
- La incorporación al sistema educativo, desarrollando las necesarias actuaciones compensatorias.
- La convivencia vecinal, para lo que se propone que todas las Administraciones desarrollen planes específicos de integración a nivel local o comarcal, así como dar impulso al empadronamiento.
- La incorporación de los inmigrantes a los cauces de participación ciudadana y la constitución de foros autonómicos y locales.

También las Comunidades Autónomas tienen sus propios planes. La Generalitat de Cataluña cuenta con un extenso plan interdepartamental, si bien su dotación presupuestaria ha sido pequeña y, por tanto, las actuaciones han sido del todo insuficientes. Con el recientemente planteado desarrollo de planes comarcales, apoyados por la Generalitat, con líneas de intervención y presupuestos concretos, probablemente se logren resultados más satisfactorios. La Junta de Andalucía también cuenta con una líneas de actuación en diferentes ámbitos, de las que cabe destacar los proyectos de formación e inserción laboral desarrollados en colaboración con Ayuntamientos y sindicatos. En la provincia de Almería se está desarrollando una actuación preferente, con creación de centros de orientación para el empleo, acciones formativas, dotación de mediadores interculturales, extensión de la red de defensa jurídi-

ca, etc. Otras Comunidades y muchos Ayuntamientos cuentan también con planes definidos para la integración.

En el ámbito estatal, la integración social es, desde 1997, competencia del IMSERSO, de quien han dependido también el Foro y el OPI, hasta su paso en 2000 al Ministerio del Interior. El IMSERSO ha dado un impulso a la inversión pública para la integración, pero sin duda se requieren inversiones mucho mayores, como luego señalaremos. Lo que será un retroceso, en política de integración, es el paso del Foro al Ministerio del Interior; como retroceso es la reforma de la ley 4/2000 emprendida por el Gobierno. Los esfuerzos a favor de la integración se verán contrarrestados por una nueva ley que va a favorecer el mantenimiento de situaciones de irregularidad y que merma los derechos de los inmigrantes.



LAS CONDICIONES DE LA INTEGRACIÓN. PERSPECTIVAS

2.1. Integración intercultural

A menudo aparecen voces, procedentes de asociaciones de inmigrantes o de personas también situadas en un espacio de defensa de los intereses de los inmigrantes, que rechazan el término integración, por considerarlo sinónimo de asimilación, es decir, por entender que lo que se pide a los inmigrantes, cuando se les propone la integración, es el abandono de sus pautas culturales para adaptarse plenamente a las de la sociedad receptora. No es éste, sin embargo, el significado que actualmente en España se está dando al término integración. Nótese que siempre se habla de integración social, es decir, de integrarse en una sociedad, no en una cultura, y aquí está la

clave del asunto. El error puede estar en considerar que a una sociedad le corresponde una sola cultura, o en dar al término cultura una acepción uniformadora que, al menos en España y en las sociedades de nuestro entorno, no tiene. En una misma sociedad están conviviendo pautas culturales completamente diferenciadas, y ello es así sin necesidad de tener en cuenta las pautas culturales que introduce la inmigración; hay comportamientos de personas autóctonas que se distancian notablemente de lo que son los comportamientos *medios* del resto de la sociedad, y no por ello se les discute si son o no parte de esta sociedad.

El concepto de integración social abarca un campo mucho más amplio que el referido a los aspectos culturales, y lo que cabe discutir es qué tratamiento se da a tales aspectos culturales dentro de la integración. Pero el objetivo de la integración social para las personas inmigradas no es, o no debería ser, discutible. Lo que ha de entenderse por integración es *ser parte de*, ser parte de la sociedad receptora y no algo al margen de la misma. Y lo que precisamente debe hacerse es ampliar el alcance de la integración, yendo más allá de lo que hasta ahora han ido las instituciones públicas y dando al término los contenidos que debe tener, es decir, que los inmigrantes entren a formar parte de la sociedad receptora sin exclusiones en ningún terreno, compartiendo los mismos derechos y obligaciones que el resto de la población. En los derechos es donde están las bases de la integración: en que sus posibilidades de acceso al trabajo sean las mismas que las de los demás, que puedan acceder a la educación en las mismas condiciones, que no padezcan restricciones en el acceso a los servicios, que tengan las mismas posibilidades de participación en los asuntos públicos que sus vecinos, etc. De esto es de lo que hablamos cuando nos referimos a la integración social y, por tanto, la

apuesta a favor de la integración ha de ser contundente. Lo contrario de la integración es la segregación social: dejar a ciertos grupos de personas al margen del disfrute de ciertos derechos, y ello siempre sería perjudicial para los inmigrantes.

Pero, dicho esto, también ha de discutirse sobre cómo encajen en la sociedad receptora las pautas culturales que los inmigrantes traen consigo, o cuáles son los conceptos básicos que hemos de barajar en el tratamiento de los temas culturales. Es bien sabido que no todas las sociedades tratan de la misma manera este asunto, y se habla del modelo francés y del modelo inglés como los dos ejemplos más opuestos entre los que nos podemos mover. En el modelo francés, *republicano*, el ideal de igualdad entre todas las personas lleva a cierto rechazo de la expresión pública de diferencias culturales, mientras que en el inglés las diferencias culturales están más valoradas, consentidas, y hasta potenciadas, ya que sirven para constituir los distintos grupos (minorías étnicas) que actúan en defensa de los intereses y los derechos de sus miembros. No podemos extendernos en la reflexión sobre los distintos modelos, que no es el motivo de este artículo, pero sí vamos a referirnos a la manera como, a nuestro entender, han de integrarse las pautas culturales que introduce la inmigración.

Estas pautas culturales son, a menudo, vistas desde la sociedad receptora como condicionantes insalvables para la integración social, y es cierto que algunas pautas culturales entran en contradicción con las estructuras o derechos sociales ya establecidos, pero la riqueza cultural de las personas inmigradas no puede reducirse a eso, lo que aportan a la sociedad receptora es mucho más que esas pautas discutibles. La inmigración trae consigo nuevos conocimientos, nuevas formas de hacer las cosas, nuevos valores que pueden ser como revulsivos con-

tra el estancamiento y pueden servir de impulso a nuevas vías de desarrollo cultural. Los inmigrantes son un factor de enriquecimiento cultural en cualquier sociedad receptora, sobre todo, si la sociedad los recibe de forma positiva y se abre a la comunicación con ellos.

Si hablamos de aspectos culturales concretos, lo primero que cabe establecer es que todas aquellas costumbres o pautas culturales de los inmigrantes que no contradicen nuestro sistema de derechos tienen cabida en esta sociedad al mismo nivel que cualquier otra pauta cultural, por muy autóctona y aparentemente ancestral que ésta sea. Una sociedad muestra su capacidad integradora cuando entiende que las nuevas manifestaciones culturales que aparecen (por la inmigración) tienen el mismo derecho a expresarse que las que ya estaban antes; porque entiende que el hecho de ser o no parte de la sociedad no está en función de los hábitos culturales, sino de la incorporación al sistema legal de obligaciones y derechos establecido. Podríamos ir un poco más allá y decir que incluso aquellas pautas culturales que están en contradicción con nuestro sistema de derechos no nos permiten considerar a sus portadores como personas al margen de esta sociedad. También forman parte de la sociedad, de manera indiscutible, lo cual no quiere decir que esas pautas culturales concretas no puedan ser discutidas.

Efectivamente, las pautas culturales, sean de autóctonos o de inmigrados, pueden y deben ser discutidas. Discutiendo y rechazando muchas prácticas culturales, a veces profundamente enraizadas, es como han avanzado todas las sociedades hacia niveles de mayor libertad e igualdad entre las personas. Las de los inmigrados no deben ser vistas como pautas culturales que merezcan mayor aceptación inmovilista que las demás, y,

en este sentido, hemos de alejarnos del poso que nos han dejado las teorías multiculturalistas, que han fetichizado los rasgos culturales de la inmigración como si se tratase de algo de naturaleza distinta a los de la sociedad receptora. Hemos de partir de que las culturas no son intrínsecamente buenas o malas, que todas las culturas están en permanente evolución y que el avance de la modernidad y de los derechos humanos se ha hecho en todas partes relegando aspectos culturales.

Por ello decimos que la integración ha de ser intercultural, tratando de condensar en este término dos ideas básicas. Primera, que, en términos generales, las pautas culturales de la inmigración han de ser respetadas, vistas como algo que no es ajeno a nuestra sociedad y consideradas como un factor de enriquecimiento, dentro de un proceso de intercambio cultural en el que autóctonos e inmigrados salgan beneficiados. Segunda, que todas las pautas culturales son discutibles, y que aquellas que contradicen los avances logrados por nuestra sociedad en igualdad, laicidad, libertad, derechos humanos o derechos sociales, deben ser desechadas. Las políticas de integración social, cuando se refieren a asuntos como la educación de los hijos e hijas de las familias inmigradas, la educación de adultos, la convivencia vecinal u otros, han de tener en cuenta estas ideas que constituyen la base de la opción intercultural.

2.2. Los derechos que comporta la integración

Decíamos que por integración social hemos de entender, sobre todo, equiparación de derechos y deberes. Los deberes se equiparan desde el mismo momento en que el inmigrante se instala en la sociedad receptora y se ve sometido a sus leyes y al pago de sus impuestos; pero no así los derechos. El hecho

es que, a pesar de que desde todas las instituciones públicas se esté hablando de la necesidad de la integración social de los inmigrantes, ésta no se practica con coherencia, porque la sociedad sigue situando a las personas inmigradas en condiciones de inferioridad de derechos respecto al resto de la población, y, por tanto, se sigue sin considerar plenamente a los inmigrantes como parte de la sociedad. Dicho de otra forma: la sociedad integra sólo parcialmente a la población inmigrada al señalar ciertos terrenos en los que los derechos no quedan equiparados. Sin duda se ha avanzado mucho en la toma de posición por parte de las instituciones públicas en favor de la integración, pero aún puede decirse que las políticas de integración social son, en realidad, *políticas de integración parcial*.

La legislación de extranjería es la que delimita los límites de la integración. El derecho al trabajo, por ejemplo, queda afectado, en un primer momento, por la preferencia nacional en el empleo (el primer permiso sólo se da, en términos generales, para determinados sectores laborales), y, durante un plazo más largo, por la necesidad de disponer de permiso de trabajo (para acceder al mercado laboral no basta, en los cinco primeros años, con disponer de permiso de residencia). En la contratación de extranjeros se pagan unas tasas que no se han de pagar en la de nacionales. El ejercicio de una profesión está afectado por mecanismos lentos y completos de convalidación de títulos. Y sólo estamos hablando de discriminación legal; esta discriminación ve multiplicados sus efectos por la existencia de una discriminación social que tiende a recluir a los extranjeros en determinados sectores laborales excluyéndolos de otros.

Pero lo más paradigmático puede ser la exclusión de los residentes extranjeros en el derecho de voto. La posibilidad de elegir a los representantes públicos es lo que delimita quién

está dentro y quién está fuera de una comunidad, de una sociedad. Al negar este derecho a los inmigrantes les estamos diciendo que no son parte de nuestra comunidad. Para romper esta idea bastaría con que se establezca su derecho en las elecciones locales, y esta ha sido una demanda planteada desde múltiples instancias (asociaciones, sindicatos, algunas fuerzas políticas, muchos Ayuntamientos, como el de Barcelona que adoptó en 2000 una resolución en ese sentido, etc.), pero no parece que de momento este sea un asunto que esté sobre la mesa de los legisladores.

Integrar es, en primera instancia, equiparar en derechos, y todo lo que sean reformas legislativas que recortan los derechos de las personas inmigradas son actuaciones en contra de su integración social (como es el caso de la reforma de la ley 4/2000). Por el contrario, lo que se ha de procurar es que la equiparación de derechos sea muy amplia desde el primer momento de la inmigración; pero además, ha de haber un momento no muy lejano en el que la persona inmigrada acaba teniendo todos los mismos derechos que el resto de la población, momento que puede coincidir con el acceso a la residencia permanente (a los cinco años de residencia). El derecho de voto también debería estar incluido entre los derechos que se adquieren con la residencia permanente.

2.3. La importancia de la entrada legal

Actualmente existen unos cauces legales por los que entra inmigración, como el de la reagrupación familiar o cierta inmigración laboral especializada, pero el grueso de la inmigración laboral transcurre por cauces ilegales, entre otras cosas porque nuestras fronteras están muy cerradas para ella. Las condicio-

nes que la ley exige para la inmigración laboral, y la falta de medidas políticas y organizativas para canalizar esta inmigración, hacen que podamos afirmar que apenas existen cauces legales para ella, y esta es la primera de las causas de la inmigración irregular y del floreciente negocio de tráfico de personas.

La integración social de la población inmigrada se ve severamente dificultada por el sistema de cierre de fronteras. Ya vimos que dos de los tres objetivos que normalmente se plantean en las políticas de inmigración (el tercero es la cooperación para el desarrollo de los países emisores) son, por un lado, el control de las fronteras para luchar contra la inmigración ilegal (entiéndase cierre de fronteras a la inmigración laboral), y por el otro, la integración social de la población inmigrada que ya hay en el país. Ambos objetivos se presentan como complementarios cuando en realidad son contradictorios. El (o la) inmigrante laboral que nos viene, sobre todo cuando viene de los países del Sur, ha visto cómo le decíamos que no le queríamos dejar entrar, que aquí no lo queríamos; para entrar ha tenido que utilizar vías arriesgadas e ilegales, y en muchos casos se ha puesto en manos de organizaciones delictivas; y una vez aquí se ha visto obligado a pasar por un período de clandestinidad hasta que ha encontrado la oportunidad de obtener el permiso de residencia. Si por integración social hemos de entender ser parte de la sociedad, si ello requiere que el inmigrante se sienta parte de la sociedad, parece obvio que la integración se verá afectada por la insistencia machacona con la que esta sociedad le dice al inmigrante que no lo quiere en su seno.

El período de estancia irregular por el que la mayor parte de los inmigrantes pasan antes de obtener el permiso de residencia los sitúa en condiciones cercanas a la exclusión: sus posibilidades de participación en la vida ciudadana son reducidas,

su inserción en el mercado laboral se produce al margen de la legalidad, sus derechos humanos se ven mermados en múltiples aspectos, su vida cotidiana transcurre con miedos y con poco contacto con su entorno social. Este período de irregularidad acaba marcando a la persona inmigrada en lo que se refiere a sus hábitos y relaciones con su entorno y produce notables retrasos en su proceso de integración social. En consecuencia, si realmente se quieren crear condiciones favorables a la integración de las personas inmigradas, el primer objetivo ha de ser canalizar su entrada por vías legales y evitarles el paso por períodos de irregularidad. El sistema basado en impedir la entrada de nuevos inmigrantes para integrar mejor a los que están dentro no funciona, porque los inmigrantes siguen entrando y la ilegalidad a la que se les somete afecta a sus posibilidades de integración.

Canalizar por vías legales la entrada de inmigración requiere políticas activas en tal sentido que aún no se han desarrollado porque todos los empeños se ponen en evitar la entrada de nuevos inmigrantes. Requiere replantear las exigencias legales para la entrada; desarrollar un amplio abanico de nuevas actuaciones, muchas de ellas en los países de origen de la inmigración; llegar a acuerdos con esos países; reconocer nuevos roles a las organizaciones sociales, etc. Una política adecuada de regulación de los flujos de inmigración es el complemento indispensable de las políticas de integración social.

2.4. La necesaria inversión pública en integración

Sin duda se ha avanzado mucho en España por lo que se refiere al reconocimiento, por parte de las instituciones públicas, de que se ha de actuar en favor de la integración so-

cial de los inmigrantes, pero las actuaciones y la inversión pública que se requieren son muy superiores a las actuales, y ello es algo que se ha evidenciado cada vez que han surgido problemas de convivencia en distintos puntos de nuestra geografía. Se ha de dar un gran salto, tanto en planificación de actuaciones diversas, como en la correspondiente inversión pública. Se ha de asumir que la integración social cuesta dinero.

Lo que se invierte en integración no es algo que se «da» a los inmigrantes; se ha de desechar la idea de que los inmigrantes cuestan dinero. Es responsabilidad de las Administraciones públicas desarrollar las condiciones adecuadas para la buena convivencia de sus ciudadanos y ciudadanas, y en ello han de invertir porque es del interés de toda la población. Por otra parte, es bien sabido que los inmigrantes no cuestan a la sociedad más dinero del que aportan; bien al contrario, los estudios que han ido apareciendo a este respecto demuestran que cuestan menos. Pero, en cualquier caso, la razón por la que se ha de invertir en la integración social de los inmigrantes no es otra que la de que son parte de esta sociedad, y con ellos se ha de actuar como con cualquier otro colectivo que requiera intervenciones específicas.

Hay que remarcar que la inmigración requiere inversiones específicas para su integración. No basta con que los inmigrantes se vean beneficiados de los servicios y actuaciones ordinarias, ya que lo único que lograrán es seguir reproduciendo su situación de desventaja (o inferioridad de derechos) en todos los espacios sociales. Se requieren actuaciones pensadas en concreto para su integración. Así, en las escuelas donde se han concentrado más alumnos de familias inmigradas, hay que hacer inversiones específicas para evitar la *guetización* o degra-

dación de la enseñanza (y antes, actuaciones para evitar excesivas concentraciones); en los barrios donde también se han concentrado se han de poner medios específicos para favorecer la convivencia, etc. A todos los niveles (escuelas, barrios, municipios, ...) se ha de disponer de recursos humanos dedicados a potenciar la integración y la convivencia ciudadana. Y todo ello no ha de verse como algo que se hace «para los inmigrantes», se hace también para los alumnos que los acompañan en las escuelas, los vecinos que los acompañan en los barrios, etc.

Si somos una sociedad de inmigración, las inversiones públicas para la integración social de los inmigrantes no pueden componerse de pequeños restos o reajustes de otras partidas. No puede ser que los Ayuntamientos, Comunidades Autónomas o Gobierno central tengan que ir buscando sobre la marcha, cuando surgen los conflictos de convivencia, los dineros para determinadas actuaciones. Éstas han de estar planificadas desde el principio, han de aparecer en los presupuestos y no han de ser partidas pequeñas. La integración social de los inmigrantes cuesta mucho más dinero del que ahora se gasta y requiere más planificación, y ello es algo que debe ser prontamente asumido. Todas las instituciones públicas han de tener planes específicos para la integración social de la población inmigrada y partidas concretas en sus presupuestos.



BIBLIOGRAFÍA

Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre políticas de inmigración y derecho de asilo. COM(94) 23 final. Bruselas. Febrero 1994.

Conclusiones de la Presidencia sobre el Consejo Europeo de Tampere. Octubre 1999.

Plan para la Integración Social de los Inmigrantes. Ministerio de Asuntos Sociales. Dirección General de Migraciones. Madrid, 1995.

Documento de desarrollo del Plan para la Integración Social de los Inmigrantes y refugiados para el bienio 1999-2000. IMSERSO. Madrid. Abril 1998.

Profundizar en la integración

Andrés Tornos Cubillo
*Instituto Universitario
de Estudios sobre Migraciones.
Universidad Pontificia de Comillas.*

Sumario

1. Propiedades que deben tener los indicadores sociológicos.—2. La elección para evaluar y diagnosticar la integración.—3. Reexamen de lo aportado por los distintos indicadores.

RESUMEN

Para afinar en las políticas de integración convendría poder medirla y diagnosticarla con un mínimo de objetividad. Ello hace necesario operar con «indicadores» que nos descubran cómo la integración está marchando.

Ahora bien: sólo una determinación precisa de lo que se entiende por integración puede permitirnos diferenciar entre aquellos trastornos de la integración delatados por los indicadores que son meros efectos de superficie y aquellos otros que son en ella patologías de fondo, causantes de aquellos efectos de superficie. En orden, pues, a evitar la confusión entre los efectos y las causas de tales patologías se examinan los conceptos e indicadores de la integración más ma-

nejados, viendo lo que dan de sí y las ventajas de utilizar unos u otros según lo que se pretenda.

ABSTRACT

To make a correct investigation about policies of integration it would be necessary to employ objective methods of observation and diagnosis. That requires to operate with «indicators» able to discover how integration is getting on.

As for now, only a precise definition of the meaning of integration can allow us to establish the differences between the disturbances denounced by the indicators as simple superficial effects and those considered as deep pathologies which are the cause of superficial effects. In order to avoid to confuse the effects with the causes of such pathologies, we examine the concepts and indicators more available to measure integration, analysing the advantages and inconveniences of all of them.

El artículo anterior ha tratado de la integración ateniéndose a la evidencia intuitiva de lo que ella es. Porque efectivamente gracias a esa evidencia es como podemos llegar a un acuerdo razonable sobre lo que son las políticas de integración y sobre lo bien o mal que ellas funcionan.

Este artículo intenta dar un pequeño paso más en la manera de entender y valorar la integración. En cuanto a ello quiere pasar de la evidencia intuitiva a la reflexión metodológica. Y la importancia de este pequeño paso no sería de desdeñar si, tratándose de la integración, no queremos contentarnos con decir «buena» o «mala» cuando los problemas ya están ahí. Si además de eso queremos también conocer o medir los procesos en que la integración se actualiza y toma forma. Porque sin esto último apenas podemos anticiparnos a la aparición de los problemas y tampoco podemos afinar en la búsqueda de soluciones.

Pues bien: para ello, para conocer y medir cómo marcha la integración, son necesarios los *indicadores*. Por eso tener en cuenta los indicadores de la integración sería un paso metodológicamente importante para el conocimiento y tratamiento de ella.

Voy, pues, a centrarme en la cuestión de los indicadores y primero explicaré con más detalle las propiedades que deben tener para cumplir con su función de hacer posible la evaluación y diagnóstico de los procesos sociales. A partir de ahí describiré varias posibilidades que se ofrecen para elegir unos u otros indicadores en orden a conocer y diagnosticar la integración de los inmigrantes. Y finalmente volveré a examinar los mismos indicadores, evaluando comparativamente sus respectivas aportaciones.

1**PROPIEDADES QUE DEBEN TENER LO INDICADORES SOCIOLÓGICOS**

Las realidades sociales complejas tienen siempre muchas caras visibles y detrás de ellas un trasfondo que no es inmediatamente visible. Eso no sólo pasa con muchos hechos sociales (por ejemplo, con los conflictos de clase). También ocurre con la evolución de la economía, con no pocas enfermedades, etc. Sin su parte visible esas realidades se nos pasarían inadvertidas (como un cáncer de pulmón, que en sus principios no duele ni produce síntomas externos). Pero la parte visible no es en ellas todo (como la fiebre no es toda la gripe, ya que puede bajarse la fiebre con aspirinas sin que se haya curado la gripe).

Aquí empieza el problema de los indicadores. Ellos son parte visible de los hechos sociales (o económicos, o psicológicos o corporales) de mayor fondo. Gracias a ellos esos hechos se nos descubren. Pero el indicador, para que sepamos a qué atenernos sobre la realidad de fondo que en él se revela, debe tener algo más que su pura visibilidad. Debe estar conectado con lo básico de esa realidad y con lo que lleva a ésta en la dirección en que se mueve. De lo contrario podemos confundirnos en la apreciación de las cosas (volviendo al ejemplo de antes, si tomamos a la fiebre como indicador de la evolución de una gripe nos confundiremos, porque lo básico de la gripe y lo que determina su evolución es el virus, y la fiebre no está directamente conectada con el virus).

De modo que no basta, para que algo sea un buen indicador de la integración, con que ello sea un aspecto visible y cuantificable asociado generalmente a la integración. Además de eso tiene que constarnos que no ocurre con él como con la

fiebre en la gripe. Y eso solamente puede constarnos si sabemos en cierta medida lo que es la gripe y cómo se relaciona la gripe con la fiebre. El mismo ejemplo, pero más angustioso, podría ponerse a propósito del cáncer. Los médicos no han ido avanzando en la comprensión de los indicadores del desarrollo del cáncer hasta que no han ido teniendo una idea más clara de ese desarrollo.

En esta línea debemos decir que no sabemos bien lo que dan de sí los indicadores de la integración mientras no podamos concretar cómo funcionan y se desarrollan los procesos de integración. Y también debemos decir que la valoración de algo como indicador de la integración tendría que justificarse mostrando la relación que ello tiene con la integración misma, en su realidad compleja y multiforme.

En resumen: no sólo se requiere de los indicadores sociológicamente válidos que sean algo accesible a la observación empírica. Se requiere también que estén conectados con una idea bien fundada del hecho o fenómeno al que pretenden referirse y del modo de presentarse o desarrollarse ese fenómeno.



LA ELECCIÓN DE INDICADORES PARA EVALUAR Y DIAGNOSTICAR LA INTEGRACIÓN

La integración es un proceso extraordinariamente complejo, en que intervienen factores psicológicos, sociológicos, políticos, culturales, etc. Ello lleva a que pueda entenderse desde muchas perspectivas, privilegiando unas veces a unas y otras veces a otras. Por eso pueden ser distintos los conceptos de integración desde los que lleguen a elegirse los indicadores con que uno la evaluará y diagnosticará.

Por ejemplo: el Plan Interministerial para la Integración de los Inmigrantes que se aprobó por el Consejo de Ministros en Diciembre de 1994 entendía por integración el que los inmigrantes llegaran a ser ciudadanos como los demás, con los mismos derechos y las mismas responsabilidades en lo social y en lo civil. Evidentemente utilizaba un concepto jurídico-político de la integración. Y había claros motivos para que adoptara ese enfoque, puesto que el plan era un documento político-jurídico, en que el Gobierno se comprometía (y comprometía a toda la Administración) en el proyecto de integrar a los inmigrantes.

Siendo esto así, lo más lógico es que la Administración use como indicadores de la integración los que se conectan con el acceso efectivo de los inmigrantes a ese estatus de *«ciudadanos como los demás»*. E indicadores de ese acceso no son difíciles de formularse y construirse: primero, por supuesto, los de la existencia de la legislación adecuada. Segundo, los del efectivo cumplimiento de esa legislación, aunque éstos son más difíciles de concretar. Y todavía sería más difícil concretar los referentes al modo como los inmigrantes toman sobre sí las responsabilidades ciudadanas.

Pero en fin, sin duda puede lograrse una evaluación interesante de los niveles de integración de los inmigrantes adoptando ese enfoque, porque lo político-jurídico, entre los muchos aspectos que tiene la integración, posee una especial importancia. En el apartado siguiente, de todas formas, examinaré si la opción por este enfoque y estos indicadores sería la más conveniente para aquellos que no están en la Administración.

Opciones por otros indicadores pueden seguirse de la capacidad de manejo de datos que tenga un sujeto o que él pueda atribuir a sus interlocutores. Por ejemplo, en la conversación ordinaria se supone que un colectivo de inmigrantes está bien in-

tegrado si los españoles se encuentran a gusto en el trato con ellos y viceversa. A partir de ahí profesionales de la comunicación adoptan a veces este enfoque. Y no es extraño, porque el comunicador sabe que se comunica tanto mejor cuanto mejor se las arregla para usar los enfoques del hombre de la calle.

Pero concebir así la integración, como un sentirse a gusto los inmigrantes con los nativos, no sólo da lugar a evaluarla con cuasi-indicadores populares. También puede dar lugar a construir indicadores psicológicamente fiables del bienestar en la convivencia. Eso lo saben los psicólogos y algunos de ellos utilizan ese enfoque.

Pues bien: no cabe duda de que también estos indicadores permitirían una evaluación interesante de los niveles de integración. Porque en las modalidades de ese bienestar (o malestar) experimentado en el trato mutuo se reflejaría bastante bien el grado de integración a que ha llegado una persona o un colectivo. Incluso se reflejaría mejor, según muchos, que en la imagen de las leyes y el cumplimiento de las leyes. Porque hay muchas cosas en el trato inmigrantes-nativos que pertenecen a la integración pero no pueden caer bajo la ley. Por ejemplo, la antipatía mutua, que encuentra siempre caminos para discriminar sin transgredir legalidades. En Inglaterra, donde está bastante desarrollada la legislación contra las discriminaciones en el trabajo, tienen no poca experiencia de ello (1).

Luego hay otros enfoques de la integración que se adoptan por razones sociológicas de mayor alcance y afinamiento. En ellos se arranca del hecho de que la integración de nuevos miembros es en las sociedades un proceso a través del cual esos nuevos miembros llegan a incorporarse al funcionamiento diario

(1) Ver R. PENN y otros: «Respuestas políticas e inmigración internacional a Gran Bretaña». *Migraciones*, junio 2000, núm. 7, págs. 233-278. Referencia págs. 252-260.

de la sociedad más o menos como los nativos que ya estaban perteneciendo a ella. Integrarse sería, según este enfoque, llegar a tener un sitio decente en los engranajes de la acción social. ¿Qué indicadores se corresponderían con este enfoque?

Ello dependería de la teoría sociológica con que se trabaje, porque aquí estamos en el campo del análisis estrictamente sociológico. En cuanto a éste dominaba hace unos años la perspectiva estructural-funcionalista y la interacción social, según ella, sobre el trasfondo de condicionamientos económicos, culturales y psicológicos, se canalizaría más inmediatamente a través de lo demandado por los estatus y roles comunmente reconocidos. Esto supuesto, los indicadores sociológicamente más exactos del grado de integración serían los referidos a los roles desempeñados por los inmigrantes y a los estatus en que llegan a situarse. Ese modo de ver las cosas ha perdurado en muchos que rechazan la sociología estructural-funcionalista.

Pero desde los años 70, sobre todo en Estados Unidos, fueron tomando fuerza sociologías de la vida cotidiana que replanteaban la importancia sociológica atribuida por muchos a los estatus y roles sociales. No para ignorar y dejar de lado a éstos, pues su importancia a la hora de configurar las relaciones sociales diarias resulta evidente mírese como se mire. Lo que reclamaban esas nuevas sociologías es que se tomara a los estatus y roles como a elementos en cierta medida manejables por los agentes sociales. Porque en efecto los agentes sociales no sólo se integrarían en la sociedad desempeñando sus roles y teniendo su estatus, sino también fingiendo estatus y roles, recreando o inventando estilos para éstos, transgrediendo usos, manipulando en provecho propio posibilidades que las situaciones de rol dejan abiertas. La clave del buen posicionamiento en los engranajes sociales no sería el haber adquiri-

do un cierto estatus y dominar las conductas de rol, sino la capacidad para manejar en provecho propio las situaciones en que uno entra con el «sanbenito» de un cierto estatus o rol.

Si se adopta este enfoque, entonces los indicadores más exactos de la integración serían los que revelan la capacidad de un sujeto o colectivo para el buen manejo de las situaciones en que conforme a sus proyectos necesita entrar. Es decir, la cantidad de información que posee sobre éstas, la destreza para negociar sus propósitos, el éxito que en ellas consigue, etc. Por supuesto teniendo en cuenta las situaciones en que más normalmente deben entrar los inmigrantes, como son las de búsqueda y realización de trabajos, búsqueda y disfrute de vivienda, circulación por el entorno barrial, escolarización de sus hijos, acceso a la atención sanitaria.

Todo esto puede resumirse en el siguiente cuadro:

ENFOQUES CARACTERÍSTICAS	JURÍDICO- POLÍTICO	PSICO-SOCIAL	ESTRUCTURAL FUNCIONALISTA	INTER- ACCIONISTA
Áreas de conocimiento a que atiende	Política y derecho	Psico-sociología	Sociología de roles y estatus	Sociología del manejo de situaciones
Concepto de integración	Plena ciudadanía	Satisfacción en relaciones diarias	Adquisición de estatus/roles comunes	Interacción creativa
Indicadores	Vigencia y uso de derechos sociales/civiles	Frustraciones y gratificaciones en trato diario	Lugares y desempeños profesionales	Buen manejo de situaciones

Vemos, pues, que los distintos indicadores servirían para conocer y medir distintas dimensiones de la integración. Aunque éstas de todas formas están tan estrechamente unidas entre sí que un buen nivel de integración en cualquiera alguna, por ejemplo, en la psicológica, no podrá darse sin que se alcance buen nivel en las otras (inserción socio-política, de rol, etc.).

Pues precisamente porque las distintas dimensiones de la integración están muy estrechamente unidas entre sí, también ha tomado forma el deseo de trabajar con un solo indicador cuya sola consideración bastara para medir el nivel global de integración de un colectivo, o sea, el nivel que ella tiene, en conjunto y según todas sus dimensiones, para ese colectivo.

Este indicador, utilizado sobre todo por demógrafos, es el grado de entremezclamiento urbano de las viviendas de los inmigrantes y de los nativos (2). Su validez se apoya en la hipótesis de que, cuando las viviendas de los inmigrantes están entremezcladas con las de los nativos, es que los inmigrantes están bien integrados, mientras que estarían peor integrados cuanto más segregadas estuvieran sus viviendas. Y a su vez esta hipótesis tendría fuerte confirmación teórica y práctica. Teórica, porque según muchos el prototipo y raíz de todas las exclusiones es la exclusión con que se hace imposible a unas personas el acceder a un habitat normal. Práctica, porque la experiencia confirmaría que los inmigrantes mal integrados, por ejemplo, en Francia y Alemania, terminan por concentrarse en barrios distintos de los habitados por los nativos. Por esas razones, y por la relativa facilidad de su manejo, este indicador tiende a utilizarse cada vez más para medir la integración.

(2) Ver A. IZQUIERDO y J. NOYA: *Lugares Migratorios. Una Propuesta Teórica y Metodológica para el Análisis de la Integración Social de los Inmigrantes*, diciembre 1999, núm 6, págs. 19-42.



REEXAMEN DE LO APORTADO POR LOS DISTINTOS INDICADORES

Antes que nada hay que decir de todos ellos que tienen un valor básico para quien se pronuncia sobre la integración: el de dar un fundamento real y concreto a lo que él dice, librándole de posibles subjetivismos. No es de extrañar por eso que tratándose de la integración cada vez se reclame más que las apreciaciones y propuestas hagan constar los indicadores a que se atienen y la representatividad de los datos obtenidos mediante ellos.

Esto asentado, el primer criterio que deseo utilizar para comparar entre sí lo que aportan los distintos indicadores se basa en una consideración más general sobre lo que es la integración: en observar que puede hablarse de ella entendiéndola como un proceso en que están implicados sólo los inmigrantes, o sólo los nativos, o ambas partes. Y es que en el lenguaje corriente reina una gran ambivalencia respecto de ello y esa ambivalencia contamina fácilmente a apreciaciones de más rigor. Por ejemplo, se salta casi inadvertidamente de rechazar el paternalismo a poner toda la carga de la integración sobre las leyes, lo cual significa querer arreglar todo desde aquí y desde arriba. O se pasa de insistir en que los inmigrantes son personas a explicar lo que les ocurre, como si ellos fueran sujetos meramente pasivos, marionetas de los condicionamientos sociales (lo que se ha llamado tratarles como *homo sociologicus*). Esta ambivalencia no deja de afectar a lo que quiere decirse sobre la integración con mayor fundamento.

Pues bien, entre los estudiosos hay no pocos que están convencidos de que lo que se avanza en la integración de-

pende principalmente de los inmigrantes mismos, aunque la buena cooperación de los nativos no deje de ser importante. Y en este sentido los indicadores que se fijan solamente (o casi solamente) en un lado, como los jurídico-políticos (cuya perspectiva se absorbe en lo que hace la sociedad receptora) o los estructural-funcionalistas (cuya perspectiva se absorbe a su vez en lo que ocurre con los inmigrantes), estarían en desventaja. Porque los primeros apenas nos informan sobre lo que toca a la iniciativa de los inmigrantes y los segundos nada nos dicen sobre cómo se implica en la integración la sociedad de acogida.

Desde este punto de vista sería ideal que los indicadores utilizados tuvieran en cuenta los proyectos migratorios de los inmigrantes, porque esos proyectos determinan en gran parte la clase de integración que los inmigrantes quieren conseguir y que, interesándoles a ellos, va también a movilizarnos. Es fácil comprenderlo con un ejemplo: mientras que el proyecto migratorio de un inmigrado es un proyecto de retorno, o de levantar cargas familiares inaplazables, a él lo que le interesa es el dinero rápido y el mayor ahorro posible. Tragaré carros y carretas para conseguirlo (es decir, contratos ilegales; condiciones desagradables de vivienda; estancamiento en su estatus social). Descuidará todo lo que es invertir tiempo y recursos en la preparación para obtener puestos de trabajo que a medio y largo plazo le podrán convenir o el ahorro programado desde casi su llegada con el objeto de tener una vivienda decente. Esto último ha sido el caso de muchas dominicanas y en cambio no lo ha sido el de las peruanas, que en muy alta proporción dan tiempo a nuevos estudios, toleran mucho peor el vivir en las casas de las empleadoras y eluden en cuanto pueden el servicio doméstico.

En cambio un proyecto migratorio *de arraigo* suele estructurarse de manera mucho más personalizada, según los condicionamientos, capacidades y aspiraciones de quienes lo conciben. Por ejemplo, los marroquíes que tienen proyectos migratorios de arraigo ponen en juego menos recursos que los peruanos al buscar vivienda, aunque estén en el mismo nivel de ingresos (3); conocen mejor que los mismos peruanos lo que en las leyes puede ayudarles y se interesan menos que ellos por cultivar amistades con españoles que podrían servirles de apoyo (4). En una palabra: actúan conforme a distintas estrategias en lo referente a su integración. Naturalmente los peruanos tardan más en llegar al nivel a que aspiran, los marroquíes llegan más deprisa a su correcta integración laboral y a conseguir salarios semejantes (no iguales) a los de los españoles. Pero también los marroquíes se apiñan más entre sí, lo cual no les favorece para mejorar la fluidez de su trato con los nativos. Al revés que los ecuatorianos, se defenderían de la discriminación autodiscriminándose un tanto.

Este asunto de la diferencia entre las distintas estrategias de integración propias de los distintos colectivos nos lleva al segundo de los criterios con que podríamos diferenciar o discriminar entre las aportaciones de unos y otros indicadores (y aquí el discriminar es metodológicamente deseable). Este criterio se fundaría en la diferencia que media entre indicadores que sólo permiten medir la integración y aquellos otros que, además de medirla, permitirían descubrir sus dinámicas y las posibles patologías operantes en ella. O para decirlo de otra mane-

(3) Constatado en estudio sobre el consumo de hogar de los peruanos y marroquíes, incluido en la obra *El impacto de la inmigración sobre la economía española*, preparada por el Instituto de Estudios sobre Migraciones de la Universidad Comillas, a punto de publicarse por el IMSERSO.

(4) Estudio actualmente en prensa sobre las estrategias de integración de los inmigrantes, a publicar por la Consejería de Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid.

ra, pretendería diferenciar entre lo aportado por los indicadores que se usan no más que para medir la integración (y esto ya es mucho) y aquellos otros que además pretenderían descubrir por qué aquella va mal (cuando va mal) y bien cuando va bien.

Pues bueno, tomando este criterio de discriminación, los indicadores jurídico-políticos e interaccionistas quedarían en un lado (el de los que ayudan a diagnosticar) y los demás en el otro. Porque los primeros permitirían localizar dónde están los problemas que se producen para los inmigrantes en la esfera jurídico-política. A su vez los interaccionistas explorarían más en detalle las variables de que depende, por parte de los inmigrantes y de de los nativos, el manejo de las situaciones que son clave para la integración de los primeros (situaciones a que les llevan los proyectos migratorios, calidad de la información pertinente para entrar en ellas, objetivos y expectativas, poder de negociación, etc.) (5). Y en cambio los psico-sociales, estructural, funcionalistas y demográficos, mostrarían el nivel de integración, pero no ayudarían a identificar las causas de los problemas. Por eso quien utilizara éstos segundos tendría que buscar otras fuentes de información para plantear remedios ajustados a las deficiencias que encuentra o sencillamente decidir sobre esos remedios en función de los objetivos de antemano concebidos.

Por ejemplo, conocer en detalle las posibles patologías de la integración interesará sobre todo a miembros de ONGs que

(5) Este Instituto ha diseñado un cuestionario en versión doble, actualmente en proceso de experimentación, dirigido a diagnosticar las estrategias y nivel de integración de los inmigrantes en base a indicadores interaccionistas. Las variables indagadas por ambas versiones son las indicadas arriba en el texto. Y el *target* de la primera versión son los inmigrantes mismos, mientras que el de la segunda es una muestra de empleadores, vecinos de barrio, arrendadores de vivienda y miembros de ONGs. La versión destinada a inmigrantes se ha utilizado para el estudio que se cita en la nota anterior, aunque ese estudio hubo de trabajar con una muestra reducida (a pesar de todo resultó discriminar aceptablemente bien). La versión dirigida a autóctonos no se ha utilizado todavía en campo.

prestan asistencia individualizada a inmigrantes (o colectivos específicos de inmigrantes). También a profesionales de los servicios sociales que deben actuar en contextos limitados optimizando sus recursos. O también a quienes se pronuncian desde los media. En cambio a legisladores, o a los interesados en movilizar políticas de amplio alcance, lo que les importará serán las condiciones más generales en que está teniendo lugar entre nosotros la integración de los inmigrantes, las deficiencias más extendidas y los recursos legales o administrativos de aplicación útil en casi todas las situaciones.

Para terminar sólo añadiría que, en mi opinión, está insuficientemente trabajada entre nosotros esta problemática de los indicadores de la integración y de las patologías que pueden afectarla. Quizá la mayor utilidad de este texto sería activar un debate sobre la cosa en el cual saliera a luz mejor información y mejor evaluación que la ofrecida aquí sobre los instrumentos teórico-prácticos que podrían ponerse en juego.



La inmigración extranjera: Necesidad económica y representación colectiva

Danielle Provansal
*Profesora titular de la Universidad
de Barcelona*

Sumario

1. La memoria corta.—2. El diseño integracionista y su ambigüedad.
3. Tolerancia pasiva y creatividad social.—4. Bibliografía.

RESUMEN

En este artículo se intenta subrayar la ambigüedad con la que la sociedad española acoge a los inmigrados. El hecho de que éstos sean económica y demográficamente necesarios no impide que las categorías en las que la representación colectiva les coloca tienen como finalidad alejarles conceptualmente y en el plan de lo imaginario de la sociedad autóctona. Una cadena de olvidos, muy significativos al respecto, junto con una cadena de imágenes del «nosotros» y de los «otros» no solamente dificulta la integración cultural, sino que impide asumir el hecho de que la sociedad española es, hoy en día, pluricultural, y ello de forma irreversible. El papel de las instituciones, en este sentido, es útil y se asemeja a lo que se puede considerar como una pedagogía de la pluralidad. Sin embargo, permanece

tímido y demasiado marcado por cierto paternalismo. Por contraste, las asociaciones en las que participan inmigrados y autóctonos parecen ser el ámbito más propicio para conseguir que los primeros sean reconocidos por los segundos como actores sociales de pleno derecho.

ABSTRACT

This article intends to emphasise the ambiguity with which Spanish society receives the immigrants. The fact that these are economically and demographically necessary does not impede that the categories in which the collective representation places them, has the purpose of moving them away, mentally and in the imaginative plan, from the autonomous society. A chain of very significant forgetfulness, besides a chain of images about the «we» and the «others», not only damages cultural integration, but avoids to assume that Spanish society is, nowadays, irreversibly multicultural. In this sense, the role of the institutions is very helpful and can be considered as a pedagogical method of plurality. Nevertheless, it is very timid and strongly marked by a certain paternalism. On the contrary, the associations in which immigrants and national citizens participate, look like the most propitious sphere to achieve that immigrants may be recognised these national citizens as social actors with all their rights.

A comienzos de agosto se publicó en un diario un editorial que reflexionaba sobre la actual situación social y política española. Afirmaba el columnista que, en el momento presente, los dos problemas mayores del país eran el terrorismo y la inmigración. Si bien la intención del autor era avisar a los responsables políticos de las cuestiones pendientes que requerían acuerdo de todas las fuerzas políticas, es decir, un pacto de Estado, el mencionar conjuntamente estos dos fenómenos como problemas graves a resolver con suma urgencia y amplio consenso creaba involuntariamente, pero eficazmente, lo que llamaría un efecto de contagio semántico entre ellos: implícitamente, la inmigración se convertía en algo tan chocante e indeseable como el terrorismo.

1 LA MEMORIA CORTA

Esto revela, a pesar del millón de inmigrantes reconocidos oficialmente en España, a qué punto la sociedad española no ha integrado cognitivamente esta nueva realidad, su nueva realidad, que la convierte de ahora en adelante y, de forma irreversible, en una sociedad étnica y culturalmente plural y, con toda probabilidad, a medio plazo, en mestiza. ¿Por qué esta dificultad en pensar el extranjero, el culturalmente diferente, de otra forma que como hecho escandaloso, cuando desde siglos, pero sobre todo desde el siglo XIX, son centenares de miles de españoles los que han huido de la miseria de sus respectivos lugares de origen para instalarse en otras partes más prósperas del mundo –Norteamérica, América Latina, Norte de Europa y de África?– ¿Por qué esta memoria colectiva tan corta, o mejor dicho, esta ausencia de memoria colectiva? Es un fenómeno sociológicamente reconocido el marcar distancia con lo más próximo, cuando éste se encuentra

en una situación de inferioridad, o para ser más explícita, el rehuso que manifiestan los sectores sociales autóctonos en situación de mayor precariedad –parados, marginados, excluidos del mercado del trabajo– hacia aquellos inmigrados que están todavía peor colocados económica y socialmente, porque temen encontrarse en parecidas condiciones si no mantienen cierta distancia con ellos. A notar que, en general, esta distancia se suele crear mediante reacciones de estigmatización y de rechazo a todo lo que no es *lo propio*, es decir, a lo ajeno. En el plan de lo imaginario, estas reacciones están concebidas por quienes las manifiestan como dotadas de eficacia simbólica, es decir, capaces de alejar el peligro de que los estigmatizadores se conviertan en estigmatizados. Este argumento podría constituir un principio de elemento explicativo a la memoria corta de los emigrados españoles o de sus descendientes, aunque se trate de una explicación parcial y, por consiguiente, insatisfactoria. Contempladas en su dimensión cotidiana, las cosas parecen mucho más complejas.

Hoy en día, si bien los medios de comunicación siguen buscando materia a escándalo en la inmigración clandestina –desde las pateras, los cadáveres rescatados en el Estrecho y la desarticulación de las mafias–, la presencia de inmigrantes en determinados oficios, como la restauración, la agricultura intensiva, el servicio doméstico, y en determinados barrios que comparten con autóctonos –los centros de Madrid y de Barcelona o los polígonos de la época de la inmigración interior–, contribuye progresivamente a familiarizar la mayoría de los autóctonos, es decir, de los españoles, y con la idea de que estos migrantes documentados o no documentados tienen una importancia económica cabal. Esto, sin embargo, no significa que esta presencia, vista como inevitable a partir de las sucesivas regularizaciones en 1992, 1996 y 2000, sea vivenciada como deseable, es decir, como una posibilidad de enriquecimiento cultural por parte de la sociedad receptora.

El carácter «inevitable» de esta inmigración —no solamente por necesidad económica sino por el descenso demográfico— le convierte en peligrosamente instrumental y recuerda en parte, aunque en otros contextos, la situación de la emigración italiana, española y portuguesa en Alemania y en Suiza en los años 60-70, en que se requería de los *geistarbeiter* una inserción puramente funcional a las respectivas sociedades receptoras; los migrantes debían dar su fuerza de trabajo contra un salario y algunas ventajas sociales durante un período determinado, usualmente estipulado en el contrato de trabajo. No se le pedía nada más que el respecto a algunas reglas básicas, regulando las relaciones de vecindario, entre otras las referentes al ruido, a la limpieza de las zonas comunes y al trato cotidiano con los autóctonos. Por lo demás, en particular la adhesión a la cultura local, las exigencias eran mínimas. Era suficiente que los inmigrados tuvieran un conocimiento rudimentario de la lengua que les permitiera desenvolverse en escenarios cotidianos —comercios, bares, trabajo, escuela, consultas médicas, Administración, etc.—. En efecto, se partía del principio de que volverían a su país de origen y que su estancia era temporal. Por otra parte, desde el punto de vista autóctono, existía la convicción de que la mezcla de elementos culturales significaba una pérdida de identidad nacional.



EL DISEÑO INTEGRACIONISTA Y SU AMBIGÜEDAD

Aquí, como en otros países europeos (1), la gestión de la inmigración se ha concebido en torno a un término que, por sí sólo, parece constituir un programa de actuación, por no decir una fórmula mágica, pero que no está exento de ambigüedad: se trata del término integración. ¿Qué se entiende por integración? Idealmente, la teoría integracionista preconiza la igualdad

(1) Francia, Bélgica, Italia, por ejemplo.

económica, social y jurídica de los migrantes con los nacionales. De forma más realista y dado que los inmigrados suelen situarse en los estratos inferiores de la escala social, los poderes públicos, que abogan por la integración de los trabajadores extranjeros, intentan corregir la discriminación que éstos sufren con relación a los nacionales en lo que se refiere al derecho laboral, a la sanidad, a la educación y al alojamiento. El papel de las instituciones privadas o parapúblicas es sumamente importante en este sentido, a tal punto que hasta ahora éstas han servido en gran parte de mecanismo corrector de todas las situaciones de exclusión generadas por la legislación en materia de extranjería.

De hecho, las prácticas institucionales que radican del diseño integracionista hacen intervenir dos niveles: el primero, prioritario, es el socioeconómico, tal como lo hemos mencionado. El segundo nivel, mucho más ambiguo, se refiere a los aspectos culturales. La forma de abordar éstos varía de país a país, por no decir de Comunidad autónoma a Comunidad autónoma, y varía según la procedencia de los migrantes. Aquí interviene en primer lugar la memoria colectiva —las relaciones que históricamente países de origen y país receptor han tenido en el pasado y tienen en la actualidad— y, a raíz de ello, las representaciones —bajo forma de estereotipos— que se han ido forjando. También cuenta en este doble juego de espejo las imágenes que los autóctonos tienen de ellos mismos, imágenes que se configuran con referencia a quienes no son autóctonos. En este sentido, se puede aplicar a la diferencia cultural lo que se ha dicho de la distancia socioeconómica: más corta es esta distancia, más numerosos son los mecanismos cognitivos y simbólicos movilizados para ahondarla. Pero contrariamente con lo que ocurre con la distancia económica y social, estos mecanismos no actúan solamente en el plan imaginario,

sino que se plasman también en el espacio, dando lugar a la formación de núcleos, reductos étnicos o guetos en el tejido urbano. Esto se puede verificar claramente en el caso preciso de la sociedad española. Los primeros colectivos extranjeros sujetos a esta operación de distanciación cultural son los magrebíes, particularmente los marroquíes. Podemos al respecto mencionar este comentario aparecido recientemente en un reportaje de un semanal francés sobre España:

«Dans un pays qui n'a jamais assumé son passé musulman, où le "Maure" dans l'inconscient collectif, c'est l'autre, l'envahisseur, il y a des démons qui ne dorment que d'un oeil» (2).

Luego, vienen algunos colectivos de latinoamericanos. En lo que se refiere a los argentinos, la voluntad de distanciarse de ellos por parte de los españoles se manifiesta de una manera mucho más larvada, no exenta de ambivalencia, ya que éstos suelen generalmente ocupar situaciones sociales envidiables y disponer de un bagaje intelectual bastante alto. Son competidores en determinados campos, lo que dificulta enormemente relaciones espontáneas de cordialidad y favorece cierta desconfianza de partida y prejuicios negativos por parte de los autóctonos situados en un mismo nivel social que ellos. En el caso de las dominicanas o ecuatorianas, esta operación de distanciación cultural es mucho más fácil porque se mezcla con factores económicos y sociales; muchas de las españolas que iban a trabajar a Suiza, Alemania, Bélgica, Gran Bretaña o Francia solían emplearse en el servicio doméstico, como las dominicanas y las ecuatorianas ahora en España. Conviene por consiguiente diferenciarse de una categoría de personas que recuerdan la trayectoria de muchas españolas en los años cincuenta y sesenta. Por ello, la distancia social actual se traduce en términos de una distancia cultural que, si bien existe, no es tan acentuada como se pretende. Por contraste, las filipinas

(2) Cf. WEIL: *Nouvel Observateur*, núm. 1.864, 27.0 - 2-8-2000.

escapan en gran parte a este proceso: a pesar de que su país haya sido colonia española, la distancia geográfica, la lengua, actualmente diferente, su pertenencia a un área geopolítica asiática poco conocida y bastante lejana de las preocupaciones españolas, incitan a colocarlas de inmediato en una categoría en que la distancia cultural no se construye ni tampoco se ahonda, sino que se constata; categoría formada a partir del reconocimiento de lo exótico y situada en un espacio cognitivo exterior a lo que, de cerca o de lejos, se aproxima a lo propio, y por lo tanto neutral, pero mediatizada por su pertenencia a un universo familiar: el hecho de que muchas de las filipinas sean católicas practicantes y con una moral más puritana que las latinoamericanas actúa en su favor. En efecto, las creencias religiosas y las prácticas que generan, constituyen ámbitos en los que no cabe la competitividad social y donde el reflejo del otro viene a confirmar la propia imagen.

Los otros asiáticos, como los pakistaníes, numerosos en Barcelona, los chinos y los coreanos ocupan también en la representación colectiva una categoría exótica, aún más exterior que la anterior y que llamaría de lejanía neutral. De hecho, hasta ahora, permanecen poco visibles en el imaginario autóctono. Pero la multiplicación de su número, su localización en determinadas calles convertidas en enclaves étnicos y, sobre todo, sus iniciativas en materia comercial, les convertirá pronto en objetos de discurso.

Los japoneses constituyen un caso aparte: su empleo en tareas directivas, su buena preparación en cuanto a formación, su dominio del inglés y el hecho de que se les asocie con empresas de tecnología punta, les hace escapar al estatus de migrantes y les coloca en la categoría de la élite cosmopolita, en la que el exotismo y el estatus de extranjeros se combinan positivamente.

Volviendo a la integración cultural en tanto que objeto de diseño político, ésta recubre un abanico de escenarios posibles. Se

puede simplemente abogar por una tolerancia colectiva hacia las particularidades culturales, las lenguas, los valores y las creencias de los migrantes, sin que esta tolerancia se plasme en un reconocimiento institucional y en medios concretos para proteger estas particularidades. Es el caso de Francia, por ejemplo, en el que estas particularidades pueden expresarse en el ámbito privado, mientras el ámbito público está regido por unos valores que deben ser comunes a todos, independientemente de su origen, y que se encarnan en la idea de «República: Una e indivisible».

Por el contrario, puede haber una institucionalización de la diversidad cultural, como en Canadá, en Gran Bretaña o en algunos países escandinavos, en donde las comunidades étnicas están reconocidas como tales.

La situación de Estados Unidos es particular: mientras la idea de *melting pot* (fusión cultural) sigue constituyendo el mito fundacional de la nación, la heterogeneidad étnica y cultural de la sociedad norteamericana, la cual recorta su heterogeneidad social, configura a ésta como un mosaico de estratos o fracciones dispares. Más que fusionarse, tienden a fragmentarse o a competir entre sí bajo la férula de la fracción dominante, la anglosajona. El hecho de que en años recientes el inglés fuese declarado única lengua oficial del país lo comprueba.

En España, y particularmente en las Comunidades autónomas preocupadas por su singularidad cultural –véase Cataluña–, la integración cultural significa un aprendizaje a la lengua, o a las lenguas usuales, aprendizaje que a menudo tiene una meta puramente instrumental. El respecto a culturas ajenas minoritarias está abundantemente afirmado, tanto en lo que se refiere a documentos oficiales como a declaraciones públicas, pero sus expresiones concretas no pueden pasar ciertos límites marcados por aquellos valores autóctonos considerados como innegociables. Esta acep-

tación de un «otro» culturalmente diferente tiene por consiguiente fronteras precisas que integran el idioma y, únicamente, aquellas pautas que podemos cualificar de consensuales, referidas a la comida, al vestuario, a la música u otras manifestaciones festivas, porque vienen a corroborar una representación folclorizada de lo ajeno, es decir, una representación aséptica. De alguna manera, esta concepción estrecha de la integración tiende a aproximarse a la concepción francesa. Existe no obstante una diferencia con la situación de aquel país: dado de que, en España, la inmigración extranjera es bastante más reciente que en Francia, no ha habido todavía aquellos procesos de mestizaje espontáneos que, después de dos o tres generaciones, han cambiado totalmente la fisonomía étnica y cultural de la sociedad francesa, aunque los poderes públicos tuvieron que adoptar fórmulas políticas correctoras para integrar económicamente a aquellos «nuevos nacionales» asimilados a la cultura francesa pero socialmente discriminados, a aquellos «ciudadanos de segunda zona» que, cuando rechazan la cultura francesa y su pertenencia a ella, rechazan también y sobre todo su inferioridad social, que achacan a su origen.

3 TOLERANCIA PASIVA Y CREATIVIDAD SOCIAL

En España, por ahora, el inmigrante permanece un extranjero y no un ciudadano de segunda zona. Esto representa una ventaja y un inconveniente. Una ventaja en la medida en que, en teoría, sería aún posible llevar aparejadas una integración socioeconómica y una integración cultural plenas, es decir, no discriminantes; un inconveniente porque, dado que en la representación colectiva la distancia cultural está vista como inamovible, al menos para determinadas categorías de inmigrados, tal como se ha dicho antes, la integración viene a ser un proceso que incumbe sólo a los que vienen de fuera, sin que

se implique activamente en ella la propia sociedad receptora; en este caso, siempre desde el punto de vista de la sociedad receptora, la única actitud posible es la de «tolerancia» pasiva. ¿Qué significa la expresión? En teoría significaría que mientras estas particularidades no se manifiestan con ostentación o, inclusive, permanecen invisibles en el orden cultural dominante, estarían tácitamente toleradas porque aparentemente son ignoradas. En la práctica, las cosas son más complejas. Los lamentables acontecimientos ocurridos en Almería en febrero pasado, la multiplicación de reacciones hostiles hacia inmigrantes extranjeros en Cataluña, desde el año pasado, y en Madrid en años anteriores, nos demuestran que la cultura sirve de caja de resonancia a conflictos de otra índole que no se pueden manifestar como tales. La situación de explotación o de desigualdad social que sufren numerosos inmigrantes –aunque no todos– está implícitamente justificada por su diferencia cultural, de la que se les responsabiliza entera y exclusivamente, creando así situaciones potencialmente explosivas.

Entre los mecanismos reguladores para paliar dichas situaciones se encuentran las instituciones públicas y también las instituciones privadas o confesionales, es decir, no gubernamentales, cuyo papel en la integración socioeconómica hemos subrayado antes. Éstas han sido además pioneras para «normalizar» la presencia de los inmigrantes en la sociedad española. Han tomado la iniciativa de crear espacios públicos donde ciudadanos autóctonos e inmigrantes se han encontrado y han confrontado sus respectivos puntos de vista, y donde vecinos autóctonos y vecinos extranjeros han discutido lo que les separaba y lo que les podía aproximar. Han emprendido una tarea que podríamos designar como una *pedagogía de la pluralidad*. Sin embargo, son esfuerzos todavía muy tímidos e insuficientes. Por ahora, lo que separa cuenta más que lo que aproxima. En el

centro histórico de Barcelona, Ciutat Vella, las asociaciones de vecinos reclaman una presencia policial continuada para controlar a los delincuentes que, en otro contagio semántico, consideran todos inmigrados. Empero, la multiplicación de asociaciones de autóctonos y de inmigrados de diferentes procedencias, como se da, por ejemplo, en Cataluña desde hace varios años, favorece un mejor entendimiento, con la ventaja añadida sobre las instituciones autóctonas, a veces demasiado paternalistas, que ponen los colectivos de migrantes en un pie de igualdad, al menos formalmente, con los representantes autóctonos. Los primeros se convierten gracias a ello en interlocutores, es decir, en sujetos de su propio discurso y no solamente en objetos del discurso de otros. Quizá esto contribuya, a pesar de los prejuicios, de los conflictos y de las violencias, a pesar de la discriminación social, a invertir los términos de la representación colectiva autóctona y a transmitir una imagen de los migrantes, no solamente como agentes económicos imprescindibles sino como actores sociales de pleno derecho.

3 BIBLIOGRAFÍA

- ARJONA, Ángeles, y CHECA, J. Carlos: «El asociacionismo inmigrante en Almería. Primer paso para el reconocimiento social». *Andalucía tierra de migración. Demófilo. Revista de cultura tradicional de Andalucía*, 1999, núm. 29, págs. 153-169.
- ASSIER-ANDREU, Louis, y PROVANSAL, Danielle: *Revue européenne des migrations internationales: Les catalognes, laboratoire de l'europe*, 1997, vol. 13, núm. 3.
- BARBADILLO, Patricia: *Monografías, 154: Extranjería, racismo y xenofobia en la España contemporánea. La evolución de los setenta a los noventa*. 1.^a Ed. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas, 1997.

- BEKKAR, Rabia: *Le sociologue: Familles maghrébines en France, l'épreuve de la ville*. 1.^a Ed. París: Presses Universitaires de France, 1999.
- DELGADO, Manuel (Ed.): *Debat de Barcelona II. Ciutat i immigració*. 1.^a Ed. Barcelona: Centre de Cultura Contemporània de Barcelona, 1997.
- ESCARTIN, M.^a José, y VARGAS, M.^a Dolores (Eds.): *La inmigración en la sociedad actual. Una visión desde las ciencias sociales*. 1.^a Ed. Aliante: Librerías Compras, 1999.
- HERRERA, Encarna: «Sociologia de les migracions». *Revista Catalana de Sociologia*, junio 1998, núm. 6.
- L'HARMATAN (Ed.): «Espaces et Sociétés. Mobilités». *Revue Scientifique Internationale*, 1989, núms. 54-55.
- MONNET, Nadja: «Alteridad y convivencia. La imagen del "Otro" y las relaciones de convivencia en el Casc Antic de Barcelona». *Quaderns de l'Institut Català d'Antropologia*. Invierno 1999-2000, núms. 13-14, págs. 69-100.
- PROVANSAL, Danielle: «Le nouvel "autre" en Catalogne et ailleurs. Innovations politiques, discours anthropologique». *Revue Européenne des Migrations Internationales: Les Catalognes, laboratoire de l'Europe*, 1997, vol. 13, núm. 3, págs. 11-29.
- SOLÉ, Carlota, y HERRERA, Encarna: *Monografías, 116: Trabajadores extranjeros en Cataluña. ¿Integración o racismo?* 1.^a Ed. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas, 1991.
- VAN DIJK, Teun A.: *Racismo y análisis crítico de los medios*. 1.^a Ed. Barcelona: Ediciones Paidós Ibérica, S.A., 1997.



El régimen jurídico de la inmigración en España: contexto, texto y pretexto

Laura Díez Bueso

*Profesora de Derecho Constitucional
de la Universidad de Barcelona y miembro
del Grupo de Estudios sobre Derechos
de los Inmigrantes del Instituto
de Derecho Público de la UB.*

Sumario

1. Caracteres generales del régimen jurídico de la inmigración en España.—2. Contenido y progresos de la LO 4/2000 y proyecto gubernamental de reforma. 2.1. Derecho y libertades de los inmigrantes. 2.2. La entrada en España. 2.3. Régimen de permanencia. 2.4. Permiso de trabajo. 2.5. Sistema de infracciones y sanciones. 2.6. Garantías de los derechos y libertades de los extranjeros. 2.7. Organización y coordinación administrativa.

RESUMEN

El contexto socio-político y jurídico de la inmigración en España ha cambiado radicalmente en escasos quince años. El régimen establecido en la Ley de Extranjería de 1985 fracasó por la premisa de la que partía: una inmigración no estable de la que sólo debía preocupar un férreo control policial que permitiera la expulsión de los extranjeros no regulares. El tiempo se encargó de demostrar la ineficacia del sistema y las bolsas de irregulares aumentaron pese a las regularizaciones y a la mejora parcial del sistema, conseguida a

través de la aprobación del Reglamento de 1996. Fue dos años más tarde cuando todos los Grupos de las Cortes Generales se propusieron una revisión en profundidad del régimen de la extranjería, que condujo a la aprobación de la vigente Ley a principios de 2000 y que introduce cambios decisivos respecto de la anterior, vertebrados en torno a la idea-eje de integración del inmigrante: ampliación de los derechos de los regulares y reconocimiento de buen número de derechos a los inmigrantes sin papeles; cambio drástico en la filosofía del tratamiento de la irregularidad, que ya no se castiga con la expulsión sino desde la perspectiva de la regularización, y sustitución total del tan criticado sistema de infracciones y sanciones de la anterior Ley, entre otros avances. Pero la Ley vigente fue aprobada contra la voluntad expresa del Gobierno, que no ha dudado en poner en marcha rápidamente un proceso de reforma que se aparta de la idea de integración y que reintroduce algunos elementos del sistema establecido en la Ley de 1985, especialmente en materia de derechos y libertades de los extranjeros y en el régimen de infracciones y sanciones.

ABSTRACT

For the last fifteen years, the political, sociological and legal context of the immigration in Spain has radically changed. The regime established by the 1985 Foreigners Law was a clear failure because it was based in a wrong premise: as immigration was something unstable, authorities should adopt a rigid control that would allow the expulsion of irregular foreigners. Time was to prove the ineffectiveness of the system and pockets of irregular people were increasing in spite of the regulations and the partial improvement of the system with the approval of the 1996 rules. Two years later all parliamentary groups proposed a deep revision on the foreigners regime that led at the beginning of 2000 to the approval of the prevailing law, introducing decisive changes to the former law axed round the immigrant integration: widening the rights of the regulars and recognition of a good number of rights to the immigrants without documents. Those measures meant a drastic change on the philosophy of the treatment of irregularity that now is not punished with expulsion but under the regulations perspective, as well as the full substitution of the previous system of infractions and sanctions. But the prevailing law was approved against the expressed will of the government who did not hesitate to start a process of reform far away from the integration idea introducing some elements established by the 1998 law, particularly with respect to the rights and freedoms of foreigners and the regime of infractions and sanctions.

1 CARACTERES GENERALES DEL RÉGIMEN JURÍDICO DE LA INMIGRACIÓN EN ESPAÑA

En escasos quince años, el panorama de la inmigración en España ha variado substancialmente. El paso de la Ley Orgánica 7/1985, de 1 de julio, de los Derechos y libertades de los extranjeros (LOE), a la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre Derechos y libertades de los extranjeros y su integración social (LODYLE), no sólo ha sido muestra del fracaso del anterior sistema, sino también de la necesidad de afrontar un nuevo panorama de la inmigración en nuestro país. Además, abundando en esta línea de cambios sociales y normativos, es conocida la voluntad del ejecutivo español de «retocar» ciertos aspectos del recientemente vigente régimen jurídico de la inmigración.

La LOE se elaboró en un momento en que se adivinaba el posible cambio de tendencia de la emigración a la inmigración pero, sobre todo, en vísperas del ingreso de España en la Comunidad Económica Europea, donde la inmigración sí era un fenómeno importante que los gobiernos europeos pretendían controlar tanto en sus países como en los nuevos miembros. Estableció un sistema legal muy duro para los extranjeros y coherente sólo desde la lógica interna de la Ley, pero inaplicable en la práctica. Su objetivo central era reducir al mínimo la llegada de trabajadores, admitirlos siempre por períodos cortos de tiempo y no preocuparse de ningún otro aspecto diferente al empleo y al orden público. Según este modelo, el trabajador extranjero recibía en su país un contrato de un empresario español, con el que obtenía el visado de la Embajada o Consulado español en su país tras contar con los informes favorables de los Ministerios de Trabajo e Interior, informes que tardaban

meses en llegar y que sólo eran favorables si faltaba mano de obra española en aquél sector; a continuación el extranjero venía a España, donde recibía los permisos de residencia y trabajo, de una duración inicial de un año, concluido el cual o renovaba los permisos si persistía la oferta de empleo o regresaba a su país. El inmigrante que vulneraba estas previsiones era sancionado casi siempre con la expulsión, porque la LOE no distinguía entre infracciones leves, graves y muy graves y se recurría de forma abusiva a la expulsión del territorio como sanción a cualquier infracción del inmigrante. Esta filosofía se fundamentaba en una radical separación entre la legalidad y la ilegalidad, que impulsaba a pensar que el inmigrante en situación regular tenía todos los derechos pero el irregular ninguno, cuando en realidad la LOE apenas recogía derechos adecuados a las necesidades de los trabajadores inmigrantes en situación regular; de hecho, muchos de estos derechos se introdujeron en los años noventa, generalmente mediante normas de ínfimo grado promovidas por los tratados internacionales y por la jurisprudencia de los Tribunales ordinarios españoles y del Tribunal Constitucional. Es más, este último Tribunal declaró inconstitucionales algunos de los preceptos de la LOE relativos a los derechos de los extranjeros en su Sentencia 115/1987.

A finales de los ochenta, especialmente con la mejora en la situación económica española, el modelo de la LOE comenzó a fallar por su premisa inicial: la entrada de los inmigrantes se había proyectado muy escasa por las difíciles condiciones que exigía la Ley, pero sucedió lo contrario. Como no existían mecanismos ágiles para que los empresarios españoles pudieran enviar contratos a trabajadores extranjeros, tanto unos como otros descartaron la vía legal y los inmigrantes entraban en España de forma irregular (como turistas, en patera), buscaban después trabajo y, finalmente, intentaban regularizar su

situación. Incluso cuando un inmigrante había iniciado legalmente su residencia en España o había conseguido regularizar su situación en algún momento era fácil caer en la irregularidad si perdía el trabajo temporalmente, porque si debía renovar sus permisos en ese período la Administración no concedía la prórroga y le imponía la salida obligatoria del país. Como consecuencia, el sistema implantado por la LOE generaba bolsas de irregulares que la Administración trataba de aligerar a través de regularizaciones (en 1986, 1991 y 1996) y mediante los contingentes anuales de trabajadores extranjeros que, si bien en teoría se dirigían a los que aún no se encontraban en España, en la práctica eran utilizados por los inmigrantes en situación irregular.

Pero el factor decisivo de la crisis del sistema LOE surgió de la propia realidad social que, pese a todas las dificultades, trajo a España un volumen importante de inmigrantes con voluntad de permanencia a largo plazo. La solidaridad de los primeros llegados, el apoyo de ONGs y la comprensión de profesionales e incluso funcionarios condujo a la existencia de una población inmigrante permanente en España relativamente importante, aunque muy inferior a ciertos países europeos. Ante esta situación, y ante la necesidad de adecuar la normativa española al Tratado de Schengen y a la nueva legislación administrativa interna, el Gobierno español fue aceptando un cierto cambio de orientación y, finalmente, se decidió por una reforma normativa para corregir los principales defectos del sistema mediante la modificación del Reglamento de aplicación de la LOE en febrero de 1996. A través de esta reforma se aceptaba implícitamente la existencia de una inmigración estable, pues se previó la reagrupación familiar y los permisos permanentes de residencia y trabajo a partir de los cinco años, contra el criterio fijado por la LOE; además, también se am-

pliaron los derechos de los inmigrantes respecto de los reconocidos en esta Ley.

Las mejoras del Reglamento de 1996 pusieron de relieve las carencias más importantes de la LOE y se evidenció que la normativa vigente carecía de instrumentos para la integración del inmigrante en la sociedad española, lo que aparecía claro allí donde existían núcleos de inmigración más estables. Todo ello condujo en 1998 a la presentación de varias proposiciones de ley en el Congreso de los Diputados para reformar la LOE, es decir, la iniciativa del cambio provino de los Grupos parlamentarios y no del Gobierno, cuestión que ha resultado ser determinante. El conjunto de estas proposiciones se estudió en una Ponencia de la Comisión Constitucional del Congreso con la intención de integrarlas en un sólo texto a través del consenso de todos los Grupos, aunque de la actividad de esta Ponencia no sólo cabe destacar el consenso político sino también el método de trabajo abierto empleado: realizó múltiples reuniones con ONGs, asociaciones y expertos, atendió las opiniones de las Secciones de Inmigración de los principales sindicatos españoles y recibió a los representantes del Foro para la Inmigración.

El paso del texto de la Ponencia por la Comisión Constitucional y por el Pleno del Congreso también estuvo marcado por la finalidad de alcanzar el consenso en el resultado final, pero tras la aprobación del texto en la Comisión y la inminencia de su aprobación por mayoría absoluta en el Pleno el Gobierno comenzó a mostrar serias discrepancias, tanto en materia de control de flujos migratorios como respecto de la cantidad de derechos reconocidos a los inmigrantes. El debate se trasladó al Senado tras la aprobación del texto en la Cámara Baja y allí el ejecutivo trató de imponer sus alternativas, produciéndose un magro enfrentamiento entre partidos. Las modificaciones introducidas en el Senado obligaron a una nueva vo-

tación en el Congreso de los Diputados, donde se ratifica de nuevo el texto del consenso. Ante esta situación, el partido del Gobierno amenaza con modificar la Ley en cuanto cuente con la mayoría suficiente, mayoría absoluta que consigue tras las elecciones del 3 de marzo de 2000. Inmediatamente después de los comicios, el ejecutivo ratifica su voluntad de reformar la Ley en la línea de las enmiendas que había presentado en la Cámara Alta aunque, como era de esperar, no encuentra apoyos ni en el resto de partidos con representación en las Cortes, ni en los sindicatos, ni en los sectores vinculados con la inmigración. Todos ellos le recriminan la escasa vigencia de la LODYLE para afrontar una reforma en condiciones, ya que todavía se desconocen no sólo los problemas técnicos y sociales que puede producir, sino incluso la virtualidad práctica que puede ofrecer.

Más allá de estos avatares políticos, de la Ley vigente desde febrero de 2000 pueden destacarse cinco grandes líneas, que en buena parte tratan de reaccionar frente a los problemas que planteó la aplicación de la LOE. La primera de las líneas es la creación de un estatuto claro de derechos para los extranjeros en situación regular, superando los problemas de complejidad de la normativa previa y, en absoluta coherencia con el Derecho comparado, tendiendo a la igualdad de derechos entre regulares y nacionales. Más novedosa es la segunda gran línea de la nueva Ley, que crea un estatuto de derechos para los extranjeros en situación irregular frente al silencio de la LOE. En tercer lugar, la lucha contra la irregularidad de los extranjeros ya no se dirige contra éstos, sino contra la propia existencia de esa situación: se pretende evitar la caída en la irregularidad, se ofrecen vías para la regularización, y se procede a un cambio radical en el sistema de infracciones, que excluye la expulsión de aquéllos que se encuentran sobrevenidamente en situación irregular. Con carácter general, pero especialmente en este último ámbito relativo a las

infracciones y sanciones, la LODYLE hace finalmente un gran esfuerzo por evitar la arbitrariedad de la Administración, reduciendo la discrecionalidad administrativa, que hasta entonces se había desarrollado en exceso. Estas cuatro líneas directrices de la LO 4/2000 no pueden comprenderse completamente si no se tiene presente que la conjunción de todas ellas trata de dar forma a un principio fundamental que orienta toda la Ley: la integración social de los inmigrantes.

¿Cuáles son los principales aspectos que pretende reformar el Gobierno? Partiendo del texto del proyecto de ley aprobado por el Consejo de Ministros en la primera semana de agosto de 2000, texto que tuvo que ser reclamado previamente por el Consejo General del Poder Judicial para ser dictaminado ya que el ejecutivo consideró que no era preciso tal trámite, las líneas de reforma pueden sintetizarse en las siguientes: Con carácter general, la integración deja de ser el eje vertebrador de la normativa para concentrar todos los esfuerzos en evitar la estancia irregular, que vuelve a sancionarse con la expulsión, con el objetivo final de desincentivar la entrada ilegal de inmigrantes. Precisamente, en el campo de las infracciones y sanciones, se incorporan algunos elementos de la Ley de 1985 superados en la normativa vigente (como la expulsión por el procedimiento de urgencia) y también se retorna al sistema LOE al restringir al máximo los derechos de los no regulares (excepto la sanidad). Por último, se produce un aumento considerable del margen de discrecionalidad administrativa y se continúa remitiendo de forma excesiva al Reglamento de desarrollo de la Ley.

Realizadas estas consideraciones, procede el análisis del contenido de la normativa vigente que regula la inmigración en España, es decir, la LO de 2000 y el Reglamento de 1996, aplicable en todo aquello que no contradiga la Ley; además, se in-

cluirán inevitables referencias al sistema vigente desde 1985 para resaltar los interesantes e indudables progresos que representa la nueva regulación. Paralelamente, se hará mención de los cambios más relevantes propuestos en el proyecto de reforma presentado a las Cortes por el ejecutivo.

2**CONTENIDO Y PROGRESOS DE LA LO 4/2000
Y PROYECTO GUBERNAMENTAL DE REFORMA****2.1. Derechos y libertades de los inmigrantes**

La LO 4/2000 dedica su primer título a los derechos y libertades de los extranjeros tal y como hacía la Ley de 1985, pero las diferencias entre una y otra en esta materia son de gran calado. La exclusiva referencia de la LOE a los derechos de los extranjeros regulares a la libertad de circulación, reunión y manifestación, asociación, sindicación y huelga y educación contrastan con la vigente Ley, que recoge un importante catálogo de derechos para los extranjeros en situación regular en la línea de equiparlos a los nacionales: además de los derechos citados incorpora el derecho a la documentación, participación pública (derecho a escoger a representantes locales en una suerte de elecciones paralelas), sanidad, Seguridad Social y servicios sociales y ayuda a la vivienda. Pero, además, la LO 4/2000 incorpora otros tantos derechos ejercitables desde ahora también por los extranjeros irregulares, ignorados en la anterior normativa: derecho a mantener la documentación, reunión y manifestación, derecho a asociarse (aunque no a crear asociaciones), sindicación y huelga, asistencia sanitaria de urgencia hasta el alta médica y derecho a los servicios y prestaciones sociales básicas. Incluso, avanzan-

do aún más, la LODYLE introduce la figura del empadronamiento de los irregulares como requisito suficiente para ejercer ciertos derechos en igualdad de condiciones que los españoles: el derecho a la sanidad, al acceso a las ayudas para la vivienda y la asistencia jurídica gratuita ante cualquier jurisdicción. ¿Qué pretende el proyecto de reforma del Gobierno? La tendencia que apunta es la de volver al sistema de restricción de los derechos citados a los extranjeros regulares, reservando exclusivamente los derechos fundamentales para los irregulares, titularidad que ya deriva de la propia Constitución; como aspecto positivo, por contra, mantiene el derecho a la sanidad de este último colectivo en los mismos términos que a los españoles ya que no se propone la reforma del art. 12 de la LODYLE.

Pero la virtualidad de la LO 4/2000 no se agota en el reconocimiento de derechos. Su art. 3.1 establece el principio general de igualdad de los derechos de los extranjeros respecto de los derechos de los nacionales, frente a la redacción limitativa del antiguo art. 4.1 LOE, que reiteraba lo dispuesto en el art. 13.1 CE y que inducía a la posibilidad de recortar los derechos constitucionales cuando eran ejercidos por no nacionales, texto que pretende recuperar el proyecto de reforma del Gobierno (art. 3.1). Además, el art. 21 LODYLE incluye una cláusula general antidiscriminatoria (ap. 1) y otras tantas cláusulas antidiscriminatorias específicas (ap. 2): tras prohibirse cualquier tipo de discriminación por razón de raza, color, ascendencia u origen o convicción religiosa, se concretan una serie de cláusulas que describen actos que en todo caso constituyen discriminación y que se dirigen a evitar que se produzcan situaciones relativamente habituales, como la discriminación indirecta de los empresarios respecto de los trabajadores extranjeros (21.2.e).

2.2. La entrada en España

El régimen de entrada dibujado en la Ley de 2000 y en el proyecto sigue el esquema diseñado en la LOE, pero mejorando las deficiencias que presentaba esta Ley, fundamentalmente un exceso de discrecionalidad, escasas garantías durante la tramitación de expedientes y un inefectivo control jurisdiccional. El sistema combina un doble filtro de control de los extranjeros con una serie de medidas orientadas a alejar a los que no los superan o a los que intentan eludirlos. El primer filtro de control exige la obtención del visado en el país de origen y en el segundo el extranjero debe obtener una autorización de entrada definitiva por parte de los funcionarios públicos en España. El visado deviene el principal instrumento de control en la LODYLE, cuya denegación además deberá ahora motivarse (art. 25.3) frente a la limitación de la motivación a los casos de reagrupación familiar y trabajo por cuenta ajena que pretende el Gobierno en su proyecto (art. 25.5). La autorización fronteriza se convierte en una decisión reglada con la vigente Ley, pues su art. 23.1 no faculta a los funcionarios fronterizos a exigir la justificación de los motivos del viaje (sí en el proyecto, art. 23.1) o a reducir el tiempo del viaje en función de los medios económicos disponibles.

En cuanto a las medidas de alejamiento, la Ley de 2000 formaliza tres variantes que ya existían en la práctica y que se mantienen en el texto del proyecto. Primera: Denegación de entrada en fronteras terrestres, donde las autoridades españolas sólo deben evitar que el extranjero vaya más allá de la frontera (art. 24.2). Segunda: Retorno aplicable a puertos y aeropuertos, con posibilidad de internamiento si el retorno no puede ser inmediato (art. 56). Tercera: Retorno en caso de contravención de una prohibición de entrada (con posibilidad de

internamiento) o en caso de pretensión de entrada ilegal en el momento en que ésta se está produciendo, por ejemplo, a través de pateras (art. 54.2).

2.3. Régimen de permanencia

El esqueleto básico empleado en materia de permanencia es el mismo en la LOE, en la LODYLE y en el proyecto: las dos situaciones en que un extranjero puede hallarse en España son: o bien la estancia de corta duración por motivos no laborales, o bien la residencia de larga duración. La residencia puede ser temporal, con necesidad de ir renovando o cambiando periódicamente de permiso, o permanente, que ofrece una situación de estabilidad al extranjero al no tener que precisar de la renovación de permisos.

En materia de residencia, la LODYLE remite demasiado ampliamente al Reglamento para que establezca los diversos tipos de permisos temporales hasta un máximo de cinco años, a partir de los cuales el permiso será permanente de forma reglada y sin necesidad de que estos años hayan transcurrido de forma continuada (art. 30.2), requisito de continuidad que pretende reintroducirse en el proyecto, agravando muy considerablemente el régimen de la permanencia (art. 30.2). En la actualidad se mantiene vigente el sistema previsto en los arts. 49 y ss. del Reglamento de 1996 (aunque con la reducción de un año), que distingue los siguientes permisos: el inicial, de un año renovable por otros dos (1+1+1); el ordinario, tras una residencia legal de tres años y renovable por un máximo de otros tres años (1+1+1), y el de residencia permanente.

Según el art. 29.2 de la LODYLE, para lograr la residencia temporal es necesario disponer de medios suficientes de vida, fundamentalmente oferta o contrato de trabajo. Pero el

art. 29.3 de la LODYLE añade una vía alternativa para acceder a la residencia temporal: cualquier extranjero podrá acceder de forma reglada a la situación de residencia temporal si acredita una estancia ininterrumpida de dos años en territorio español, figura empadronado en un municipio en el momento de formular la petición y cuenta con medios económicos para atender a su subsistencia. Esta posibilidad de regularización es una novedad absoluta en la normativa de extranjería y fue una de las cuestiones que mayor polémica causó durante la tramitación de la LODYLE, por el hipotético «efecto llamada» que en opinión de algunos sectores podía provocar. Con todo, se trata de una previsión dirigida a adecuar en lo posible la cifra de extranjeros en situación regular con la de extranjeros realmente presentes en el país; debe ponerse en relación con la desaparición de la permanencia irregular como causa de expulsión, y no parece probable que produzca un «efecto llamada» superior al que ya producían los contingentes anuales en los últimos años; además, la necesidad de acreditar la estancia en España durante dos años asegura cierta vinculación y voluntad de permanencia por parte del solicitante. Pese a ello, el texto del proyecto pretende endurecer esta vía de regularización formulando la concesión de este permiso como discrecional y aumentando el tiempo de estancia ininterrumpida a cinco años (art. 29.3).

Finalmente, para la renovación del permiso de residencia la LO 4/2000 mantiene la necesidad de que concurren circunstancias análogas a las que motivaron su concesión, pero se incorpora una novedad de gran trascendencia que mantiene el proyecto de reforma: la disposición adicional única de la LODYLE establece que las solicitudes de renovación del permiso de residencia (y de trabajo) se resolverán en tres meses, transcurridos los cuales sin respuesta expresa se entenderá concedida la prórroga.

Además de estos permisos que toman en consideración el elemento temporal, la LO 4/2000 reconoce ya a nivel legal un permiso de residencia que no tiene en cuenta este elemento y que se configura como uno de los esenciales como vía de entrada de nueva inmigración, además de ser un elemento fundamental en un sistema que tiene como eje vertebrador la integración del inmigrante: el permiso de residencia por reagrupación familiar. Tras recogerse como derecho fundamental derivado de la intimidad familiar en el art. 16 de la LODYLE y considerar reagrupables prácticamente a las mismas personas que ya preveía el antiguo art. 54 del Reglamento de 1996, la nueva Ley recoge avances trascendentales en este campo que se mantienen en el proyecto de reforma. En primer lugar, elimina dos requisitos previstos en la Orden de 8 de enero 1999, que exigía que el reagrupante llevara como mínimo un año en España antes de solicitar la reagrupación y que dispusiera de medios de vida y vivienda para él y su familia. En segundo lugar, la LO 4/2000 prevé la concesión de un permiso independiente para los familiares reagrupados (art. 29.2), superando los problemas de dependencia total del cónyuge (normalmente mujer) respecto del reagrupante.

2.4. Permiso de trabajo

Tanto en la LOE como en la LODYLE y en el proyecto de reforma la obtención y conservación del permiso de trabajo es la clave del sistema, permiso que puede ser por cuenta propia o ajena y que se expide conjuntamente con el permiso de residencia. En cuanto a los permisos de trabajo por cuenta ajena, la LO 4/2000 introduce la novedad de recoger ahora a nivel legal un permiso permanente a los cinco años (art. 35.5), pero de nuevo remite ampliamente al Reglamento la determinación de los dis-

tivos tipos de permisos (al igual que hace el proyecto de reforma), con lo que continúa vigente el art. 75 del Reglamento de 1996; así, los permisos de trabajo por cuenta ajena pueden ser de diversas clases en función de la actividad a realizar (de duración limitada o no) y pueden ir renovándose sucesivamente si el contrato que lo sustenta no es de temporada. Para la concesión inicial de estos permisos se tendrá en cuenta la situación nacional del empleo y podrá limitarse su validez a un determinado territorio, sector o actividad; en cambio, la situación del empleo y las limitaciones citadas ya no podrán valorarse ni efectuarse en el momento de la renovación ni en el sistema vigente (art. 35) ni en el proyecto (art. 36.3.d). La LO 4/2000 elimina el sistema de preferencias en la concesión de permisos que establecía la LOE (tener relación con personas de nacionalidad española, provenir de algunas de las antiguas colonias o ser familiar de inmigrantes establecidos en España) y se opta por eximir del permiso de trabajo a ciertas categorías (art. 39 de la LOYLE): unos por la calidad de su trabajo y ya exceptuados mayoritariamente del permiso de trabajo en el sistema LOE (científicos, profesores universitarios...); otros por su vinculación con España (españoles de origen, casados con español o con ascendientes o descendientes españoles, extranjeros nacidos y residentes en España y extranjeros con residencia permanente). El proyecto de reforma mantiene las excepciones al permiso de trabajo, pero retorna al sistema de las preferencias en la concesión, exigiendo permiso a los extranjeros que tienen especial vinculación con España, y que en el sistema vigente no lo requieren (art. 39).

En cuanto a los permisos de trabajo por cuenta propia, la LO 4/2000 introduce importantes novedades mantenidas en el proyecto, ya que deroga el sistema de permisos recogido en el Reglamento de 1996 y establece que para conseguir este permiso será suficiente con acreditar que se cumplen los requisitos

de apertura de establecimientos exigibles a cualquier ciudadano español (art. 34). De esta forma, si el inmigrante se encuentra en España, la Administración deberá concederle este permiso, y sólo si se halla fuera del territorio nacional podrá denegársele indirectamente a través de la denegación del visado.

Así pues, según el sistema descrito y vigente desde 1985, un inmigrante deberá conseguir una oferta o contrato de trabajo en su país de origen y, posteriormente, trasladarse a España para recibir un permiso de trabajo que le habilitará para iniciar la actividad laboral acordada. Pero la dificultad de seguir esta vía legal, mantenida inalterada en la actualidad, ha provocado lo inevitable: la entrada ilegal para conseguir, ya en España, un trabajo. Como consecuencia, las bolsas de irregulares han aumentado progresivamente y las regularizaciones de 1985, 1991 y 1996, a las que ha seguido la prevista en la disposición transitoria primera de la LODYLE, no han atajado el problema.

Ante esta situación, el Gobierno viene aprobando cada año desde 1991 un cupo o contingente de permisos de trabajo que, pese a dirigirse en teoría a los extranjeros que se encuentran fuera de España, sirve en realidad como mecanismo de regularización encubierta. Estos cupos «podían» aprobarse por el ejecutivo con base en una escueta previsión normativa recogida en el art. 70 del Reglamento de 1996, que establecía que los mismos tenían el «objeto de garantizar la cobertura de aquellas ofertas de empleo no atendidas por el mercado nacional de trabajo para sectores y zonas geográficas determinadas». En cifras, los contingentes aprobados en los últimos años rondan los 30.000 permisos, cifra insuficiente a juicio de los sindicatos y de las organizaciones empresariales.

El sistema de la Ley de 2000 sigue el mismo esquema de contingentes aunque con ciertas variaciones (art. 37): se esta-

blece la obligatoriedad de la convocatoria anual (que vuelve a ser potestativa en el art. 38 del proyecto) y se da audiencia previa al Consejo Superior de Política de Inmigración, donde tienen representación las Comunidades Autónomas.

2.5. Sistema de infracciones y sanciones

Los graves problemas de constitucionalidad que presentaba la regulación de la LOE y la práctica desarrollada en su aplicación hacían exigible un cambio relevante en este ámbito y, en consecuencia, el sistema de infracciones y sanciones es uno de los elementos que sufre una transformación más profunda en la LO 4/2000. La reforma operada, sin embargo, va mucho más allá de la adecuación del sistema a los principios constitucionales. Los cambios técnicos (muy positivos) se han visto doblados por un auténtico cambio en la filosofía del sistema: la respuesta frente a la irregularidad del extranjero deja de ser la expulsión para verse tratada desde las posibilidades de la regularización; además, resulta fundamental la desaparición de la expulsión por el procedimiento de urgencia. Por contra, el proyecto de reforma recupera elementos del sistema anterior.

Si se repasan las infracciones leves (art. 48 de la LODYLE) se comprueba que encontrarse trabajando sin permiso de trabajo pero con permiso de residencia ya no es motivo de expulsión, pues las infracciones leves sólo pueden ser sancionadas con multa de hasta 50.000 pesetas. Entre las infracciones graves (art. 49 de la LODYLE) que pueden causar expulsión se encuentran la entrada ilegal y las actividades ilegales (concepto imposible de definir *a priori*, por lo que parece evidente su inconstitucionalidad), pero no se halla la estancia irregular; esta situación cambia radicalmente en el texto de reforma, que san-

ciona con la expulsión la casi totalidad de infracciones graves previstas en la LO 4/2000, entre ellas la situación de irregularidad (art. 52). Las infracciones muy graves (art. 50 de la LODYLE), sancionables con expulsión o multa de uno a 10 millones de pesetas, no se dirigen a sancionar la irregularidad, además de que pueden ser cometidas también por españoles (tráfico de irregulares, conductas discriminatorias o empleo de trabajadores sin permiso); el proyecto del Gobierno reintroduce en estas infracciones muy graves diversos defectos técnicos de la anterior LOE superados en la LODYLE (como la alusión genérica al orden público o la reincorporación de las actividades contrarias a la seguridad interior o a los intereses de España, art. 53.a), aunque tiene la virtud de mejorar la tipificación de algunas infracciones (como el empleo de extranjeros irregulares, al eliminar el término «habitual» y concretar que la infracción se cometerá por cada uno de los contratados, art. 53.d).

En cuanto al procedimiento sancionador y ejecución de la expulsión, la LOE preveía dos tipos de procedimientos sancionadores: el sumario y el ordinario. El procedimiento sumario, aplicable a las causas de expulsión más habituales, era un procedimiento administrativo con plazos muy cortos y donde el extranjero podía ser detenido y posteriormente internado durante la substanciación del procedimiento y a la espera de la eventual expulsión; en el procedimiento ordinario los plazos eran más largos y no había detención ni internamiento. La LO 4/2000 no prevé un procedimiento de expulsión sumario, de incidencia especialmente negativa en la protección de los derechos de los afectados: la extraordinaria reducción de los plazos de alegaciones combinada con la práctica administrativa y el desconocimiento y desorientación de buena parte de los extranjeros en estos casos provocaba una situación no muy lejana a la indefensión. En este sentido, todavía hay otro progreso

de gran trascendencia en el art. 20.1 de la LODYLE, que garantiza la asistencia jurídica gratuita en todos los procedimientos administrativos y judiciales que puedan conducir a la expulsión, de manera que se concentran los esfuerzos de protección de sus derechos en el momento fundamental de la adopción de la sanción. El proyecto de reforma del ejecutivo pretende dar marcha atrás en estos dos grandes avances: su art. 62 reinstaura el procedimiento sumario para los casos más habituales de expulsión y establece que «en los supuestos» en que haya habido detención preventiva el extranjero tendrá derecho a la asistencia letrada gratuita, además de poderse proceder al internamiento del inmigrante (art. 61.1).

La LO 4/2000 mantiene la posibilidad de internamiento, pero ahora se reserva exclusivamente a los casos de expedientes de expulsión por realización de actividades ilegales; contrarias a la seguridad exterior del Estado o a sus relaciones internacionales; contrarias al orden público, o relacionadas con el tráfico ilegal de personas (art. 58). Existe novedad en la reducción de los casos en que puede procederse al internamiento y se recogen explícitamente los requisitos que estos centros deben reunir, pero no hay avances en uno de los aspectos más disfuncionales del sistema anterior (tampoco modificado en el proyecto): el extranjero seguirá a disposición del juez que autorizó el internamiento, es decir, el juez de Instrucción del lugar de la detención, alejado probablemente del centro y no habituado a decidir sobre cuestiones relacionadas con el arraigo, más propias de la jurisdicción contenciosa.

Por otra parte, nada prevé la LO 4/2000 (ni el proyecto) en caso de imposibilidad de ejecución de la expulsión, de manera que continúa sin respuesta un tema que hasta hoy ha sido muy frecuente en el Estatuto del inmigrante (de las más de 18.000 expulsiones decretadas en España durante 1998 sólo

5.500 fueron ejecutadas). Tampoco se ha previsto especificidad alguna respecto del control judicial de la expulsión, de modo que éste sigue como antes las reglas generales, sin que se haya acogido la reivindicación de un procedimiento jurisdiccional específico, ágil y rápido que permita una intervención judicial previa a la ejecución de toda expulsión.

2.6. Garantías de los derechos y libertades de los extranjeros

La regulación de las relaciones del inmigrante con las Administraciones públicas es un elemento fundamental, dado que el extranjero se encuentra obligado casi permanentemente a poner en orden su situación administrativa. La normativa de la LOE y la práctica desarrollada a su amparo fue especialmente negativa en este campo: complejidad, falta de transparencia, eternos retrasos, papeleo interminable, arbitrariedad. La LO 4/2000 trata de reaccionar frente a esta situación y opta por elevar el nivel de protección en el procedimiento administrativo, introduciendo garantías limitadas hasta hoy a los procesos jurisdiccionales de reducida eficacia en los casos de extranjería; en cambio, las modificaciones en el ámbito judicial son casi inexistentes más allá del reconocimiento expreso del derecho a la tutela judicial efectiva de los extranjeros (por otro lado derivado directamente del art. 24 CE), aspecto que tampoco mejora en el proyecto.

Los progresos de la LODYLE en las garantías durante el proceso administrativo giran en torno a dos ejes, el régimen de la inactividad administrativa y la asistencia jurídica gratuita. En cuanto a la inactividad administrativa, la Ley vigente viene a reaccionar contra la situación provocada por el sistema LOE de constantes y prolongados retrasos administrativos en la resolución de expedientes, al establecer que las renovaciones del

permiso de residencia y de trabajo deberán resolverse en un plazo máximo de tres meses, transcurrido el cual sin respuesta se entenderá concedida la prórroga (disposición adicional ya citada). Por su parte, el art. 25.4 de la LODYLE establece que la concesión y denegación de permisos y visados tendrá un plazo máximo de resolución de tres meses, aunque en este caso no se determina si tras este periodo se producirá silencio positivo o negativo (sí lo hace el proyecto de reforma, que aclara que será negativo en su disposición adicional primera).

En materia de justicia gratuita en el proceso administrativo la LO 4/2000 presenta novedades del máximo interés. Frente a la inexistencia de este derecho en el sistema anterior, el art. 20.1 garantiza a todos los extranjeros el derecho de asistencia letrada de oficio (léase gratuita) en los procesos administrativos y judiciales que puedan llevar a la denegación de su entrada, expulsión o salida obligatoria del territorio, además de todos los procedimientos en materia de asilo. De ello se derivan importantes consecuencias: el derecho a letrado de oficio en los procedimientos administrativos de denegación de entrada en los puestos fronterizos, en el retorno y en la expulsión, así como en todas las solicitudes de permiso de residencia y renovación del mismo. También el proyecto de reforma del Gobierno implica una marcha atrás considerable en este punto, al limitar drásticamente la asistencia gratuita a los procedimientos que lleven a la «expulsión» al margen del asilo (art. 20.1).

2.7. Organización y coordinación administrativa

Ante el total silencio de la LOE, la LO 4/2000 es el primer producto normativo que pretende afrontar el tema de la organización y coordinación administrativa en materia de extranje-

ría. En cuanto al organigrama de la Administración central, su art. 60.2 viene a asumir legalmente la existencia de las Oficinas de Extranjeros creadas con base en el RD 1.521/1991, de 11 de octubre; si bien esta elevación del rango y la posible generalización de estas Oficinas a todas las provincias es un dato positivo, deberán solucionarse los problemas que plantea su funcionamiento, especialmente la carencia de dotación personal y material. Además, las Oficinas de Extranjeros ilustran un segundo problema propio de la actuación de la Administración central en este ámbito: su doble dependencia funcional de los Ministerios de Trabajo e Interior, competentes en materia de extranjería, Ministerios con tendencias en muchas ocasiones claramente opuestas en el tratamiento del fenómeno migratorio. En el camino hacia la coordinación administrativa, el nuevo ejecutivo ha creado un Delegado para la Inmigración, significativamente dependiente del Ministerio del Interior.

Por último, la Ley vigente procede a la apertura de la participación interadministrativa y de las asociaciones a través de la creación del Consejo Superior de Política de la Inmigración, con representación de todas las Administraciones (art. 61), y la previsión a nivel legal del Foro para la Inmigración integrado por las Administraciones públicas, asociaciones de inmigrantes y organizaciones sociales de apoyo (art. 63), asumiendo el modelo vigente del Foro creado por RD 490/1995 y modificado por RD 2.816/1998.

Propuesta de Cáritas ante la modificación de la LO 4/2000^(*)

Cáritas Española

Sumario

1. Planteamiento general.—2. Contenido del texto consolidado de reforma de la Ley Orgánica 4/2000. 2.1. Principio de equiparación en ambas del art. 3 del texto consolidado de reforma de la LO 4/2000. 2.2. Derechos y libertades de los extranjeros. 2.3. Reagrupación familiar. 2.4. Garantías jurídicas. 2.5. Entrada y permanencia. 2.6. Trabajo. 2.7. Régimen sancionador.

RESUMEN

El documento se inicia con un fundamentado análisis sobre el proceso de reforma legal que se ha puesto en marcha y en el que, a través de 12 puntos, se describe el contexto socio-político sobre el que se asienta. Cáritas recuerda que «no se puede abordar la regulación del fenómeno migratorio como un hecho estructural, si no es teniendo presentes sus múltiples causas y conjugando los distintos

(*) El título completo del Documento es: *Observaciones de Cáritas Española a propósito de la Propuesta de Modificación de la LO 4/2000, sobre los Derechos y Libertades de los Extranjeros en España y su Integración Social*. Fue elaborado por un equipo de expertos jurídicos y técnicos de Cáritas, aprobado por el Consejo General de Cáritas Española, el 24 de junio de 2000, enviado al Sr. Ministro de Interior y al Sr. Delegado de Gobierno para la inmigración y a los Partidos políticos con representación parlamentaria.

factores en intereses en juego» y hace una llamada sobre los riesgos de precipitación: una legislación de tanta trascendencia jurídico-social como es la de extranjería e inmigración no merece que por tercera vez en la democracia española se lleve a cabo de prisa y corriendo. La segunda parte del documento tiene un acentuado carácter técnico-jurídico. En él se plantean las aportaciones a aspectos esenciales del Borrador de Anteproyecto, como son el principio de equipación entre los derechos de los nacionales y los inmigrantes, los derechos y libertades de los extranjeros, la reagrupación familiar, las garantías jurídicas, la entrada y permanencia, el acceso al trabajo y el régimen sancionador.

ABSTRACT

The document begins with a fundamental analysis of the legal reform process that is in progress and in which, though 12 points, the social and political context is described.

Caritas points out that «it is impossible to approach the regulation of the immigration process as a structural fact, without taking into account its multiple causes, combining the different factors of acting interests», and makes an appeal about the risks of rushing: «a legislation of high juridical and political transcendence, as foreign immigration, can not be carried out, one third time in the Spanish democracy, in a hurry». The second part of the document has an accentuated technical and juridical character. Here are proposed the contributions and essential aspects of the Sketch Draft, as the principle of putting at the same level the rights of Spanish citizens and those of immigrants, the rights and liberties of foreigners, family incorporation, juridical guarantees, arrival and permanence, access to labour market and the regime of sanctions.

1 PLANTEAMIENTO GENERAL

Estas notas sobre la propuesta de modificación de la LO 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, han de principiar por una descripción somera del contexto socio-político en el que se elabora la LO 4/2000 y ahora se propone su reforma.

1.º No se puede abordar la regulación del fenómeno migratorio como hecho estructural si no es teniendo presentes sus múltiples causas y conjugando los distintos factores e intereses en juego. Señaladamente ha de tenerse en cuenta la desigualdad creciente existente entre los países del Norte y los países del Sur como una de las causas de las migraciones actuales. Cualquier regulación que pretenda acometerse sobre los fenómenos inmigratorios en España será incompleta si desconoce esa compleja realidad.

2.º Con anterioridad a la aprobación de la LO 4/2000 era unánime la consideración de la necesidad de la reforma de la LO 7/1985, pues se trataba de una Ley en la que primaban los aspectos de policía —de simple extranjería— y se desconocían los fenómenos inmigratorios que entonces se iniciaban. La inadecuación de la LO 7/1985, en parte, se suplió por el RD 155/1996. El citado Reglamento supuso un avance sustancial en la mejora de la situación legal del inmigrante (sobre todo en cuanto al sistema de concesión y renovación de permisos de residencia y trabajo, que es dotado de mayor estabilidad y seguridad para el inmigrante); sin embargo, precisamente por ello resultaba paradójicamente ajeno a la LO 7/1985, que desarrollaba y, en ocasiones, casi contradecía.

3.º En cualquier caso, ha de reconocerse la extraordinaria dificultad técnico-jurídica de elaborar una ley como la LO 4/2000, que contiene conjuntamente tanto la regulación jurídica de la extranjería como la de la inmigración, extremos que sólo son parcialmente coincidentes y, por tanto, su tratamiento legal ha de distinguirse para que las previsiones sobre integración social de los inmigrantes sean cuidadosamente delimitadas y sólo tengan como destinatarios a los extranjeros inmigrantes en cuanto pueden no convenir a aquellos extranjeros que no puedan considerarse inmigrantes.

4.º Además, ha de tenerse en cuenta que la ley no es ni puede todo. Su éxito como instrumento de integración social queda condicionado, de un lado, a su aplicación posterior por los órganos de la Administración, que ha de hacerse de forma coordinada (tanto funcional como territorialmente), flexible y ajustada a las fluctuantes condiciones sociales. La gestión de la inmigración, muchos de cuyos factores escapan a la determinación de los poderes públicos, es de extraordinaria dificultad. En el marco de una política de integración social de los inmigrantes adquiere especial relevancia la constitución de una estructura administrativa que permita una eficaz gestión de la materia.

También en la consecución de la integración social de los inmigrantes constituye un factor determinante el grado de sensibilización y las actitudes de la sociedad española respecto de los actuales flujos migratorios y de sus consecuencias sociales. Finalmente, ha de apreciarse la propia actitud del inmigrante ante la sociedad de acogida; de forma tal que la integración social de los inmigrantes supone un proceso dialéctico, de mutua interrelación e interinfluencia.

5.º Todavía siguen vigentes las líneas maestras de la política diseñada por la Proposición no de Ley de 9 de abril de

1991 que constituye el marco preferible y preferente para desarrollar una política equilibrada en materia de inmigración. Tal política ha de apoyarse en tres ejes coordinados: el control de flujos migratorios, la integración social de inmigrantes y la ayuda al desarrollo de los países de origen de aquéllos. Marco que resulta perfectamente compatible, además, con los primeros pasos del futuro Derecho comunitario de la inmigración que se dieron en el Consejo de Tampere.

6.º En este contexto se inicia el proceso legislativo de la LO 4/2000. Como es sabido este proceso concluye, tras dos años de lentos avances, por el procedimiento de urgencia, con una completa ruptura del consenso entre las fuerzas parlamentarias en un ambiente preelectoral, que no facilita el sosiego ni la reflexión.

El resultado es una LO que pone el énfasis en las medidas de integración social de los inmigrantes, especialmente en relación con la bolsa de inmigrantes irregulares que recurrentemente se viene formando por la ineficacia relativa del sistema de control de flujos migratorios establecido por la LO 7/1985. Esta orientación a favor de los inmigrantes irregulares se pone de manifiesto en que se prescinde generalmente de la regularidad de la residencia como presupuesto de la titularidad o/y disfrute de los derechos propios del Estado del Bienestar, se introduce el mecanismo del art. 29.3. —la regularización singular permanente para supuestos de arraigo social— y la exclusión de la expulsión como sanción *ad hoc* para reprimir la infracción del sistema de control administrativo de los flujos de extranjeros. Este énfasis de la LO 4/2000 deja en segundo plano o pone en cuestión el propio sistema legal de control de flujos migratorios, cuya consecuencia directa es, según se ha venido entendiendo tradicionalmente, la palmaria diferencia entre el regular y el irregular.

7.º Si a esta opción de política legislativa se le une la deficiente técnica-jurídica del texto legal y su general desenfoque por omitir la diferencia, antes apuntada, entre extranjero e inmigrante, no ha de sorprender que el actual Gobierno proponga su reforma. Menos aún, si se recuerda que cuando, por un juego político-electoral calificable de rocambolesco, el PP queda solo y es derrotado en el decisivo Pleno de aprobación de la LO 4/2000 en el Congreso de los Diputados, anuncia que en caso de ganar las elecciones y formar nuevo Gobierno procedería a la reforma de la LO 4/2000.

8.º No cabe dudar de la legitimidad ni de la coherencia del Gobierno para acometer la reforma de la LO 4/2000, más aún si cuenta ya, como parece ser, con el propósito de enmienda de sus socios y colaboradores parlamentarios, que se arrepienten y duelen de anteriores veleidades. Con todo, hemos de preguntarnos por la oportunidad y la justificación de la reforma tal como está planteada. Adelantamos nuestra opinión: no es oportuna, ni está justificada en sus actuales términos. Exponemos a continuación las razones.

9.º Respecto de la oportunidad, es posible que la reforma de la LO 4/2000 sea tarde o temprano inevitable, dadas sus deficiencias técnicas o las dificultades prácticas del régimen legal en lo que respecta al tratamiento de la irregularidad, pues, de un lado, mantiene un sistema de control de los flujos (que en la práctica ya se ha mostrado más bien ineficaz) y, de otro, relaja los efectos sancionadores o desfavorables por infringir el mismo sistema de control (lo que refuerza su descrédito). Sin embargo, es mucho más dudosa la necesidad inevitable de acometer la reforma en estos momentos, sin dejar que se manifiesten (o prueben) los defectos y virtudes de la LO 4/2000 en su aplicación ordinaria, mediante el correspondiente Reglamento.

Se imputa a la LO que causa un «efecto llamada» por su generosidad. Sin entrar en disquisiciones teóricas sobre la causalidad, tal efecto llamada habría de probarse con los datos disponibles —no siempre precisos— y siempre que el supuesto aumento de los flujos no pudiera ser causado por otros factores —bonanza económica, acumulación de crisis en países africanos e iberoamericanos—. Basta indicar ahora, sin traer a colación estos otros factores que inciden en los flujos, que su supuesto aumento se explica fácilmente por las expectativas que crea el cambio legislativo que se estima favorable y, sobre todo, que lleva aparejado una regularización extraordinaria. Sólo pasado un período de tiempo prudencial podría constatarse el referido efecto llamada. Por tanto, las alusiones que se hacen ahora a las indeseadas consecuencias de la LO 4/2000 son de valor relativo.

Por otra parte, el proceso de reforma propuesto abre un *impasse* en la aplicación y ejecución del régimen legal común de extranjería introducido por la LO 4/2000 al implicar la paralización en la elaboración de su Reglamento. La intención es acortar este período transitorio mediante la tramitación por el procedimiento de urgencia. Pero una legislación de tanta trascendencia jurídico-social como es la de extranjería e inmigración no merece que por tercera vez en la democracia española se lleve a cabo de prisa y corriendo. Parece preferible una evolución reflexiva que una nueva y brusca ruptura.

La impresión de precipitación se deduce del hecho de que todavía está en rodaje la flamante Delegación de Gobierno en materia de extranjería e inmigración, cuya ubicación en el Ministerio del Interior, a pesar del evidente carácter interdepartamental de su ámbito competencial, testimonia la decantación por un punto de vista policial o controlador del fenómeno de

la inmigración en España, que, ante todo, constituye una enorme oportunidad de progreso para la sociedad española.

Sin caer en un maniqueísmo falso por simplista, desde nuestro punto de vista, estimamos más oportuno acometer, en primer lugar, la elaboración del Reglamento de desarrollo, en el convencimiento de que un buen Reglamento puede afinar y aquilatar el conjunto de previsiones legales y técnicas jurídicas relativas a la materia de la LO 4/2000, logrando superar las deficiencias técnicas de la misma. Sólo en el caso de que el Reglamento se manifestara ineficaz, estaría justificada la reforma, sin caer, entonces, en la precipitación, pues se tendría más conocimiento de causa.

10. Respecto de la justificación de la reforma, los términos del Borrador de Anteproyecto ponen de manifiesto un cambio profundo en la orientación de la política legislativa. Se pone intensamente el énfasis en las técnicas y mecanismos de control de flujos para forzar su acomodación a las posibilidades concretas del país. Su finalidad es compartible, aunque descansa en presupuestos difícilmente verificables como son la determinación puntual de la denominada capacidad de absorción de España y la capacidad real de doblegar la denominada presión inmigratoria, cuyos componentes escapan en gran medida a la actuación de los poderes públicos españoles. Afrontar el fenómeno de forma unilateral, acudiendo exclusivamente a medidas de control y de policía, aparte de su probada ineficacia, puede dar lugar a una espiral de represión que ponga en cuestión los mínimos ético-jurídicos (derechos fundamentales, garantías) sin los cuales nuestro ordenamiento jurídico perdería el fundamento sobre el que descansa.

Si se imputa a la LO 4/2000 su falta de equilibrio, igualmente podría decirse de la propuesta de reforma. La preocupación

excesiva por los visibles casos de entrada ilegal de extranjeros llevan a exacerbar los mecanismos de control y represión de tales flujos ilegales, sin ser conscientes de que abordar los fenómenos inmigratorios desde una perspectiva integradora exige la instrumentación de un conjunto de políticas de diversa naturaleza y dispar alcance: medidas de control, pero no sólo las externas aplicables a los inmigrantes sino también las internas aplicables a los agentes económicos de la economía sumergida; la configuración de un sistema de acceso al mercado de trabajo nacional flexible y diferenciado, adaptado a los requerimientos de la economía española y sensible a las necesidades de desarrollo de los países de origen, en el que se combinen permisos de trabajo conducentes a la inserción definitiva del inmigrante, con un sistema de trabajo de temporada o, incluso, de inmigración temporal en el que se incentive el regreso del inmigrante a su país de origen para que juegue allí un papel de agente de desarrollo económico; el fomento de programas de cooperación; la realización de campañas de información; la implementación de un servicio exterior de gestión de los flujos en los propios países de origen, que faciliten su canalización legal; la cooperación internacional en la represión de las mafias de traficantes de mano de obra ilegal, etc.

11. Por otro lado, en relación a las deficiencias técnicas de la LO 4/2000, ha de reconocerse que la propuesta de reforma solventa muchas de las existentes; sin embargo, no resuelve otras (por ejemplo, las autorizaciones para trabajar de los empleadores, del art. 34 propuesto y 33 vigente) e introduce otras tantas (por ejemplo, la falta de coordinación de las garantías jurídicas del Capítulo III con el régimen sancionador del Título III; el conjunto de previsiones sobre los transportistas introducidas en el Título III, en el que se recogen en *totum revolutum* obligaciones, incumplimiento de obligaciones, infracciones, sanciones

y medidas cautelares); en fin, las últimas perlas de la Disposición adicional segunda (relativas a las propuestas que puede elevar la Comunidad Autónoma de Canarias, que no se acierta a comprender en qué han de consistir, a pesar de que la disposición incluya su propia exposición de motivos) y la Disposición final cuarta (que siendo difícil hacer bueno al texto vigente, lo consigue, aparte de desmentir su rúbrica —artículos no orgánicos—, pues enumera los artículos que considera orgánicos).

Finalmente, si ya se ha dicho que la LO 4/2000 adolece de un correcto enfoque técnico-jurídico por no distinguir suficientemente la extranjería de la inmigración, no es posible que la propuesta de reforma lo corrija si se limita primordialmente a una revisión artículo por artículo del texto vigente. De hacerse una reforma de tanto calado, sería preferible hacer una LO con una sistemática enteramente nueva, siguiendo el ejemplo de la ley italiana, cuya primera parte se dedica a la extranjería y la segunda, a la integración social de los inmigrantes.

12. Por lo expuesto, si la reforma sigue adelante sin un cambio significativo de su contenido se perderá la ocasión de implementar un régimen legal de la inmigración eficaz, equilibrado, preocupado por la integración social de los inmigrantes. Se irá de mal en peor. Y pronto habrá de volverse a rectificar por la inadecuación de la legislación dictada a los tiempos migratorios actuales.

Estas son básicamente las razones que nos llevan a disentir del Borrador del Anteproyecto presentado. No obstante, se ofrecen algunas líneas de reflexión concretas sobre el mismo, con la única finalidad de evitar lo que, a nuestro parecer, son graves errores del Texto propuesto, y que creemos deberían tomarse en consideración si siguiera adelante el proceso de reforma en los términos pretendidos.



CONTENIDO DEL TEXTO CONSOLIDADO DE REFORMA DE LA LEY ORGÁNICA 4/2000

El texto consolidado de reforma de la LO 4/2000 objeto de análisis supone un cambio sustancial respecto del texto hoy vigente. Han sido modificadas las dos terceras partes de su contenido, reproduciendo en su mayor parte las enmiendas presentadas en diciembre del pasado año por el Grupo Parlamentario Popular en el Senado, y aunque algunas de sus modificaciones contienen evidentes mejoras técnicas, gran parte de ellas suponen una vuelta al principio de política legislativa de carácter controlador, en detrimento del principio de carácter integrador, en la línea de lo preceptuado en la LO 7/1985.

Ante la inoportunidad de analizar en detalle el contenido de cada uno de los preceptos contenidos en el texto consolidado de reforma de la LO 4/2000, se comentarán sus cuestiones más relevantes, agrupadas en diferentes bloques.

2.1. Principio de equiparación en ambas del art. 3 del Texto consolidado de reforma de la LO 4/2000

La lógica de la extranjería, desde un punto de vista jurídico es la diferencia y la desigualdad. Por ello, cuando se aborda su regulación es conveniente tener en cuenta que, sentado el fundamento objetivo —la no pertenencia del extranjero a la comunidad nacional— de la posible diferencia de trato jurídico entre el nacional y el extranjero, todo ordenamiento jurídico habrá de definir los supuestos en que aquél justifica ésta y para ello habrá de plantearse las siguientes cuestiones:

- ¿Qué principio preside el sistema, el de la equiparación o el de la desigualdad? Obsérvese que, según se afirme

uno u otro extremo, en la regulación concreta de cada tipo de derecho o situación de poder individual en que se quisiera singularizar la situación al respecto del extranjero, habría de o bien excluirle expresamente –en caso de equiparación–, o bien incluirle –en caso de afirmarse la desigualdad.

- ¿Cabe admitir ulteriores criterios de índole subjetiva como fuente de discriminación y con qué alcance? Por ejemplo, la procedencia nacional diversa del extranjero o la condición de regularidad o irregularidad de la permanencia del extranjero en el territorio nacional en caso de que haya un sistema de control de la misma.

Atendiendo a las cuestiones reseñadas, el todavía vigente art. 3 enuncia el principio general de equiparación en el trato jurídico entre españoles y extranjeros en los términos expresados en la propia LO, al señalar literalmente que «1. Los extranjeros gozarán en España, *en igualdad de condiciones que los españoles*, de los derechos y libertades reconocidos en el Título I de la Constitución y en sus Leyes de desarrollo, en los términos establecidos en esta Ley Orgánica».

Así, recoge explícitamente el principio de equiparación (la rúbrica del artículo es rotunda: igualdad con los españoles), es aplicable de forma inmediata y tiene un alcance muy amplio, pues el texto no sólo se refiere al Título I de la CE, cuya extensión y amplitud en el panorama constitucional comparado es de todos sabido, sino que también se refiere –incluyéndolas– a sus leyes de desarrollo.

Dados sus términos, provoca, por sí mismo, la desaparición de todas aquellas previsiones de discriminación que afectan a los derechos de configuración legal del Título I y que no reci-

ban cobertura en los artículos siguientes de la presente LO, o, naturalmente, de la CE. Se deroga con ello cualquier discriminación añadida anterior y se deja establecido hacia el futuro que sólo por Ley Orgánica podrán introducirse nuevas discriminaciones (y es discutible, incluso, que valga para ello cualquier Ley Orgánica, dado que ya no se hace referencia, como en la LO 7/1985, a la capacidad de limitación de las leyes sectoriales en términos generales).

Por el contrario, el art. 3 del Texto consolidado establece literalmente lo siguiente: «1. Los extranjeros gozarán en España de los derechos y libertades reconocidos en el Título I de la Constitución en los términos establecidos en los Tratados internacionales, en esta Ley y en las que regulen el ejercicio de cada uno de ellos».

El alcance de la reforma pretendida es significativo. En efecto, no se asume plenamente el principio de equiparación, por lo que se acepta y consagra la desigual titularidad de derechos entre españoles y extranjeros. Situación diferencial que podrá establecerse no sólo en esta LO sino también en los Tratados internacionales y en las leyes (orgánicas u ordinarias) que regulen el ejercicio del derecho en cuestión. Afirmación que no se ve empañada por la declaración contenida en el nuevo párrafo tercero de dicho artículo, dados los términos tan imprecisos que se han utilizado en su redacción.

Por ello, se considera imprescindible mantener la redacción del vigente artículo 3, si bien, y con la finalidad de salvaguardar compromisos adquiridos en el ámbito internacional, se propone la adición del «respeto a los compromisos asumidos por España en la Unión Europea» y «en los términos establecidos en esta Ley Orgánica y en los Tratados internacionales, si fuesen más favorables».

2.2. Derechos y libertades de los extranjeros

La regulación contenida en la LO 4/2000 es resultado de la combinación de cuatro principios o más bien supuestos sobreentendidos:

- Respeto a los límites constitucionales a la equiparación de derechos entre españoles y extranjeros (ex art. 23 en relación con el art. 13).
- El ya enunciado principio de equiparación de trato jurídico entre los españoles y los extranjeros.
- Relativización de la irregularidad del extranjero como criterio para excluirle de la titularidad de ciertos derechos, apartándose de lo que prescribía la LO 7/1985 y es normal en el Derecho comparado. En ello se manifiesta la finalidad reformadora de la LO 4/2000, cuya pretensión es plasmar más intensamente los principios y valores del art. 10 de la CE, pórtico de todo su Título I, de un lado, y, de otro, evitar situaciones de gran precariedad social a los extranjeros irregulares, mediante el reconocimiento de ciertos derechos sociales básicos.
- Adopción de la inscripción en el Padrón Municipal como presupuesto del reconocimiento de ciertos derechos para los irregulares (por ejemplo, arts. 12, 13, 29...). De ello es posible deducir una división dentro de la irregularidad entre aquéllos que se encuentran inscritos en el Padrón Municipal y los que no se encuentran en dicha circunstancia, dado que la LO utiliza la inscripción en el Padrón como causa de diferente trato jurídico, concretado en una diferente titularidad y goce de los derechos. La idea subyacente parece ser que el empadronamiento manifestaría el «arraigo» del extranjero irregular en Espa-

ña, lo que pondría de relieve su condición inmigrante, y, de acuerdo con la finalidad de la LO, se trataría de remover los obstáculos legales que le excluyen de los medios necesarios para su integración social. Constituye éste el criterio básico (y casi único) en que el legislador asume que extranjero no coincide con inmigrante.

Desde esta perspectiva, en la regulación concreta de cada derecho, el legislador ha plasmado los dos últimos principios con la siguiente terminología: cuando se refiere al «extranjero residente», significa el extranjero en situación de residencia regular, es decir, amparada con permiso de residencia o análogo título jurídico; cuando se refiere a los «extranjeros que se encuentren en España inscritos en el Padrón del municipio en el que residan habitualmente», significa el extranjero que reside de hecho y se halle inscrito en el Padrón del municipio, a efectos prácticos, un extranjero irregular empadronado; cuando se refiere al «extranjero que se encuentre o se halle en España», significa cualquier extranjero que físicamente se halle sobre territorio español, «cualquiera que sea su situación administrativa» (de residencia a efectos de extranjería), por hacerse eco de la imprecisa fórmula del art. 14.3 de la LO; finalmente, por lo general, si la LO se refiere simplemente a «extranjeros» sin calificativos, reconociéndoles derechos, ha de interpretarse que se encuentran en España (por ejemplo, art. 9.1).

En esta cuestión las modificaciones que pretende introducir el Texto consolidado son numerosas y de hondo calado.

1.º Con carácter general habría que destacar la vuelta al criterio de la residencia legal como determinante de la atribución sin limitaciones de determinados derechos, suprimiendo, salvo en el caso del derecho a la asistencia sanitaria, el criterio del empadronamiento en el municipio correspondiente como condición de atribución y ejercicio de los mismos.

2.º En concreto, y sin ánimo exhaustivo, habría que reseñar, en cuanto al derecho a la participación pública la supresión del controvertido «padrón de extranjeros», la asunción de la reciprocidad como determinante de la atribución del derecho político de sufragio en las elecciones municipales y la eliminación de la posibilidad de que los extranjeros residentes empadronados en el municipio elijan de forma democrática a sus propios representantes, sustituyéndola por la posibilidad de que puedan «ser oídos» en los asuntos que les afecten. Trátándose de cuestiones de régimen local que afectan directamente a los intereses de los extranjeros empadronados consideramos imprescindible que, al menos, esta última posibilidad no se encuentre condicionada sino que constituya un auténtico trámite de «audiencia» previo a la adopción de cualquier acuerdo.

3.º Respecto a las libertades de reunión y manifestación, el Texto consolidado pretende reconocerlas exclusivamente a los extranjeros «que se hallen» en España conforme a lo dispuesto en el Título II de la LO 4/2000. Esta redacción respeta la doctrina constitucional contenida en la STC 115/1987, que declaró inconstitucional la exigencia de solicitud de autorización previa, pero no impedía el establecimiento de límites razonables que no socavaran su contenido esencial, entre los que se puede considerar incluido el criterio de la residencia legal, si bien, como la propia Sentencia declaró, las modulaciones que al ejercicio de este derecho imponga la ley además de ser objetivas y razonables han de respetar en todo caso el régimen general previsto para ambos derechos en los arts. 21 y 22 CE.

4.º En cuanto al derecho a la educación, se mantiene, lógicamente, el reconocimiento de tal derecho a los extranjeros

menores de 18 años en iguales condiciones que los españoles (en consonancia con lo previsto en la LO 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor). Sin embargo, es importante llamar la atención sobre dos cuestiones: primera, la norma debe pronunciarse acerca de la enseñanza infantil; segunda, supedita el derecho a la educación no obligatoria en las mismas condiciones que los españoles a la residencia, cuando debería reconocerse este derecho fundamental sin distinción alguna de la situación administrativa en que se encuentre el extranjero, lo que posibilitaría con independencia de la edad.

5.º Por lo que respecta al derecho al trabajo y a la Seguridad Social, las modificaciones introducidas comprenden mejoras técnicas, pues se mantiene la exigencia de la autorización para trabajar como presupuesto para el ejercicio de tales derechos.

6.º Habría que realizar una matización en cuanto a la libertad de sindicación y de huelga: el afán de imponer el requisito de la residencia como factor determinante del reconocimiento de ciertos derechos lleva al legislador a reconocer éstos a los «extranjeros residentes», cuando tanto la CE como las normas que regulan ambos derechos sólo lo reconocen a los «trabajadores», por tanto tendría que referirse a los trabajadores extranjeros y no a los extranjeros residentes.

7.º En cuanto al derecho a la asistencia sanitaria, el art. 12 del Texto consolidado mantiene excepcionalmente el criterio del padrón en el municipio a efectos del reconocimiento de tal derecho y la inoperancia de la situación administrativa del extranjero, habida cuenta del bien que se encuentra en juego —la salud— en supuestos de asistencia sanitaria de urgencia, menores y mujeres embarazadas.

2.3. Reagrupación familiar

Al margen de la incorrección del párrafo 1 del art. 16, cuya redacción es idéntica en la LO 4/2000 y en el Texto consolidado, pues el derecho a la vida en familia y a la intimidad familiar no corresponde a los «extranjeros residentes» sino a toda persona, la novedad más importante que pretende introducir el Texto consolidado se refiere a la titularidad del derecho, pues el texto vigente reconoce por primera vez en una norma interna tanto el derecho del extranjero residente a reagrupar a sus familiares como el derecho del familiar a obtener la condición de residente en España. La redacción propuesta eliminaría esta segunda posibilidad y, en consecuencia, la situación administrativa del familiar «reagrupable» dependerá necesariamente de la facultad reconocida al extranjero residente, reducción que se considera inadmisibile. En este sentido también es criticable que para el supuesto del cónyuge reagrupable se remita al futuro Reglamento el tiempo previo de convivencia en España que habrá de acreditarse para acceder a este derecho. Si bien la finalidad de la previsión parece clara —evitar los matrimonios de «conveniencia»— podrá provocar situaciones inadmisibles (convivencia «obligada» en situaciones de malos tratos, por ejemplo). Por último, también resulta un claro retroceso la supresión de los párrafos e) y f) del art. 17 LO 4/2000, pues su inclusión era un de los avances más positivamente valorados de la misma.

2.4. Garantías jurídicas (arts. 18 a 20 tanto del texto vigente, como de la propuesta de reforma)

La propuesta de reforma modifica los tres artículos del Capítulo III del Título I.

En el art. 18.1, se propone introducir la proposición de relativo «que se hallen en España», para delimitar los destinatarios

del derecho a la tutela judicial efectiva a aquellos que se encuentren en España. Probablemente, el proponente del texto se ha dejado llevar por su afán de precisar los destinatarios de la norma de reconocimiento del derecho a los extranjeros y de su contenido, pero no ha acertado con la fórmula. Parece evidente que el derecho a la tutela judicial efectiva, desde el punto de vista del ordenamiento jurídico español, sólo tiene pleno sentido si se reconoce a un extranjero que forma parte de una relación jurídica con un punto de conexión con el Derecho español; ahora bien, reducir ese punto de conexión al hallarse en España, significa tanto como que un extranjero no pudiera litigar en España mediante representante, conclusión que desmiente tanto el art. 63 de la propia Propuesta de Reforma como la interpretación del Constitucional del art. 24 de la CE (cfr. STC 93/1985, de 30 de septiembre; STC 7 de julio de 1987). Por tanto, ha de concluirse que el art. 18.1 lo que quiere decir es que sólo los extranjeros que se encuentren en España tendrán la integridad del derecho a la tutela judicial efectiva, uno de cuyos elementos es la justicia gratuita, porque de otro modo resultaría inconstitucional.

En el art. 19 se introducen modificaciones de estilo en la declaración de que el régimen de ejecutividad de los actos dictados en materia de extranjería será el previsto con carácter general en la legislación vigente, salvo lo dispuesto para la tramitación de expedientes de expulsión con carácter preferente. Se aprecia que se mantiene la falta de coordinación con lo previsto en el art. 63 de la reforma (texto vigente, art. 59), con la devolución del art. 56 (texto vigente, art. 54, que la denomina retorno), con el retorno del art. 58 (texto vigente, art. 56) y el propio art. 61 del texto reformado que en su rúbrica denomina procedimiento de urgencia a los expedientes de expulsión preferentes. De más interés resulta indicar que, en virtud del dere-

cho a la tutela judicial efectiva, en todo procedimiento, por urgente y preferente que sea, siempre es posible que el Juez o el Tribunal que conoce del mismo pueda suspender la ejecutividad de la resolución, como medida cautelar, si la misma pudiera hacer perder la finalidad legítima del recurso sin que cause perturbación grave de los intereses generales o de tercero (LJCA, art. 130).

En el art. 20.1 el texto de la reforma restringe la protección del extranjero en el siguiente sentido: en el texto vigente se establece el derecho a la asistencia letrada de oficio en aquellos procedimientos de denegación de entrada, de expulsión, salida obligatoria o asilo; en el texto propuesto, se refiere en cambio a la asistencia letrada gratuita si se acredita la insuficiencia de recursos económicos conforme a la normativa común. Con lo cual este número 1 del artículo 20 propuesto añade respecto del 20.2 la posibilidad de recurrir a la justicia gratuita en los procedimientos administrativos relativos a la expulsión y al asilo. Entendemos que es conveniente mantener la asistencia letrada de oficio —con independencia de su gratuidad—, dada la trascendencia de los procedimientos contemplados (denegación de entrada, expulsión, salida obligatoria, asilo).

2.5. Entrada y permanencia

El régimen de entrada y permanencia contenido en el texto de la reforma se endurece considerablemente, lo cual se encuentra en consonancia con el marcado carácter policial del nuevo texto, ya señalado en las consideraciones realizadas en la primera parte de este informe. Serían muchos los comentarios y críticas que se pudieran hacer a los artículos 23 a 33 del Texto consolidado, por ello sólo se va a hacer referencia a tres

cuestiones, con la finalidad de poner de relieve las razones que justifican la oposición a tales preceptos.

En primer lugar, y en cuanto a la entrada, el primer párrafo del art. 23 del texto de reforma no sólo es restrictivo sino incoherente, al añadir como requisito la presentación de los documentos justificativos del objeto y condiciones de la estancia. Ello se ha tenido que valorar en el procedimiento de concesión de visado pero, si no es así, será porque, por ejemplo, exista un Acuerdo de supresión de visado; entonces, ¿pretende la norma que en estos casos el funcionario encargado de revisar los documentos de entrada asuma el control de circunstancias que en virtud de un Acuerdo internacional se ha suprimido? Sin duda es un despropósito inadmisibles. Asimismo, debe ponerse de manifiesto la imprecisión de los términos «medios de vida suficientes», parecería lógico concretarlos, y uno de los criterios objetivos bien podría ser la cuantía del Salario Mínimo Interprofesional. Esta consideración debería ser tenida en cuenta en todos aquellos aspectos en los que se contiene dicha expresión.

En segundo lugar, el art. 25.3 del Texto consolidado incorpora en materia de otorgamiento o denegación de visados una discrecionalidad tal («...se orientará al cumplimiento de los fines de la política exterior del Reino de España...») que deberá necesariamente concretarse en el desarrollo reglamentario.

Asimismo, al tratarse de un acto administrativo limitativo de derechos la denegación de visado debería ser siempre motivada y no limitarlo, como hace el Texto consolidado, a los visados de residencia para reagrupación familiar y para el trabajo por cuenta ajena.

En tercer lugar, y en cuanto al supuesto novísimo del acceso a la situación de residencia temporal desde una situación de

residencia de hecho, contenido en el art. 29.3 LO 4/2000, el Texto consolidado pretende ampliar a cinco años el plazo de permanencia en territorio español como presupuesto para la concesión del permiso de residencia temporal y, además, con carácter potestativo («la Administración podrá conceder...»). Lo verdaderamente sobresaliente, no obstante, es el reconocimiento de este derecho a la residencia regular como vía alternativa al sistema legal ordinario de control de extranjería, cual es el visado, desde la consideración de que determinadas circunstancias –no sólo o no siempre un período de permanencia en el territorio español– manifiestan un «arraigo» del extranjero en España de tal naturaleza que le puedan hacer «merecedor» de la residencia legal.

2.6. Trabajo

Si lo que se pretende es la integración del extranjero, la regulación del trabajo resulta una cuestión clave. Debe partirse de la premisa de que algún tipo de autorización administrativa para el trabajo –cualquiera que sea su denominación– es adecuada y conforme a la Constitución según la doctrina del Tribunal Constitucional (S. de 23 de abril de 1984); es más, que la concesión de dicha autorización se haga depender de la situación nacional de empleo resulta asimismo una premisa constitucional (art. 35 CE, entre otros). No obstante lo anterior, resulta incuestionable, y así se desprende del Texto consolidado, que una vez obtenida la autorización, el extranjero debe disfrutar de idénticas condiciones laborales que el español y favorecerse su integración sucesiva en el mercado de trabajo.

Desde esta perspectiva, la regulación que al trabajo de extranjeros otorga el Texto consolidado que ahora se comenta

no introduce ninguna modificación sustancial, si bien incorpora ciertas mejoras técnicas. Aún así, resultarían objeto de comentario las siguientes cuestiones:

1.º Se mantiene la regulación independiente del trabajo por cuenta ajena y por cuenta propia, si bien se unifica la denominación de las autorizaciones, retomando con carácter general el término «permiso de trabajo», y clarificando el permiso de trabajo por cuenta propia.

2.º Sigue sin resolverse el alcance de la «autorización de los empleadores» (art. 34.3 del Texto consolidado) para los trabajos por cuenta ajena.

El permiso de trabajo por cuenta ajena se configura como una autorización temporal (inferior a cinco años), susceptible de renovación que –en algunos casos mediante remisión al desarrollo reglamentario– se producirá de manera automática.

En clara consonancia con la regulación de la residencia permanente se establece que ésta habilitará para la realización de cualquier tipo de trabajo.

3.º Se mantiene un sistema combinado de acceso al trabajo mediante los contingentes y el acceso directo a través de una solicitud individualizada. Así se regula con carácter prioritario el contingente de trabajadores extranjeros, aspecto fundamental en materia de inmigración. El establecimiento de un sistema de contingentes se arbitra como un instrumento eficaz del control del flujo migratorio, valorando, *a priori*, la capacidad de absorción de mano de obra extranjera del país de acogida (para ello se establecerá el número y las características de las ofertas de empleo con indicación, pues no resulta discriminatorio, de sectores y actividades profesionales). A este respecto, el Texto consolidado incorpora la posibilidad –la vigente LO

4/2000 lo establece obligatoriamente— de su establecimiento con carácter anual. No obstante, se prevén excepciones al contingente (de hecho, actuarán como preferencias para la concesión de permisos de trabajo) en los que no se tendrán en cuenta la situación nacional de empleo.

4.º Especial atención merecen los regímenes especiales de los trabajadores de temporada y los transfronterizos. En primer lugar, debe advertirse que la regulación independiente del trabajo de temporada resultaba absolutamente necesaria y que tanto la vigente LO como el Texto consolidado se remiten al desarrollo reglamentario. La novedad más destacable es que el Texto consolidado traslada al empresario la garantía de las condiciones de dignidad e higiene adecuadas que deben disfrutar los temporeros. En cuanto a los trabajadores transfronterizos, el Texto consolidado limita desde nuestro punto de vista inadecuadamente —pues resultaría oportuno acometer otras fórmulas de trabajo— sus presupuestos de aplicación, aunque deberán concretarse en el desarrollo reglamentario.

2.7. Régimen sancionador

Resulta indudable que el Texto consolidado en esta materia tiene un carácter «más duro» que el contenido en la norma vigente. Ese endurecimiento se manifiesta en la recuperación de la expulsión como sanción *ad hoc* del núcleo duro de la extranjería: el control administrativo de la entrada y permanencia en el territorio español del extranjero, así como de su trabajo (art. 51 a) y b), en relación con los arts. 55 y 66).

Bien es cierto que al igual que ocurrió con el texto aprobado por el Senado, la reforma trata de salvar alguna deficiencia técnica que se había puesto de manifiesto respecto al texto ela-

borado por la Comisión constitucional, pero no es menos cierto que el procedimiento de expulsión por la vía de urgencia que ahora se intenta recuperar hace referencia a una cuestión tan relevante como son las garantías jurídicas en un procedimiento sancionador tan trascendente como el que puede conducir a la sanción de la expulsión.

La recuperación del supuesto de la condena penal como infracción que motiva la expulsión (en el art. 52. f) plantea serias dudas de constitucionalidad tal como está formulada por infracción del principio «non bis in idem».

Por lo demás, se mantiene el uso de conceptos jurídicos indeterminados, así como la descoordinación apuntada en relación con las garantías jurídicas

En fin, las previsiones legales respecto de los transportistas de personas, si bien introducidas con la loable finalidad de evitar el tráfico ilegal de inmigrantes, constituyen un ejemplo de pésima sistemática legal, como señalamos en la introducción.



Sociedad multicultural e interculturalismo versus inmigración extranjera: aportaciones teóricas para el debate

**F. Javier García Castaño
y Cristina Barragán Ruiz-Matas**
*Laboratorio de Estudios Interculturales.
Universidad de Granada*

Sumario

1. Sobre el concepto de cultura, sus intenciones y su necesidad en el discurso multicultural.—
2. Sobre las necesidades multiculturales.—
3. Sobre las prácticas interculturales en los ámbitos educativos.—
4. Bibliografía

RESUMEN

En este trabajo se pretende poner de manifiesto una relación que a menudo no es explícita en los trabajos sobre inmigración, y es el hecho de que el interculturalismo y el multiculturalismo son términos profundamente asociados a la presencia de inmigrantes extranjeros procedentes de países del Tercer Mundo en las prósperas sociedades occidentales. Tras el análisis del concepto de cultura que se ha venido utilizando como base de las llamadas prácticas interculturales y con una breve aproximación al estudio de las sociedades multiculturales ofreceremos una serie de reflexiones que permitan reorientar el estudio del multiculturalismo y su relación con la inmigración extranjera.

ABSTRACT

In this study what we are trying to show is a relation that is almost never explicit in the studies about immigration: this relation is the fact that interculturalism and multiculturalism are two terms deeply associated to the presence of foreign immigrant population from the third World countries within rich occidental societies. After the analysis of the concepto of culture that has usually been at the basis of the so called intercultural practices and a brief approach to the study of multicultural societies, we'll offer some reflections that can reorient the study of multiculturalism and its relation to foreign immigration.

El interés por la interculturalidad en España es relativamente reciente. La perspectiva intercultural ante la diversidad coincide con la creciente presencia de inmigrantes extranjeros no comunitarios. Sin embargo, la diversidad ha estado representada durante décadas por el grupo étnico gitano (por mencionar tan sólo un tipo de diversidad), aunque no se ha enfocado la cuestión educativa con ellos desde una perspectiva intercultural. También hasta fechas recientes para los gitanos se proponía y aún algunos proponen una educación compensatoria que, en la práctica, promueve un proceso de asimilación. Pero veamos cómo se establece esta relación entre inmigración extranjera e interculturalidad.

España, como la mayor parte de los países europeos, ha sido secularmente un país de emigración. En los últimos siglos emigraron fuera de su país entre ocho y diez millones de españoles, sobre todo a América Latina. Más recientemente, coincidiendo con el período de expansión económica de postguerra, España funcionó como periferia pobre de Europa, «enviando» dos millones de emigrantes. Sólo a partir de 1970, en plena etapa «desarrollista» en España, coincidente con la recesión económica que afectaba a los países más desarrollados de Europa, se detuvo bruscamente la emigración hacia el exterior y retornaron más de medio millón de emigrantes, la mayoría desde otros países europeos.

Aun a pesar del volumen de emigración española hacia otros países no ha habido por parte de la Administración ninguna propuesta encaminada a articular medidas y programas de actuación intercultural con un colectivo que, por el hecho de mantener la nacionalidad española, era considerado como portador de una identidad cultural cuyas raíces se perdían en las profundidades

de las esencias del ser español y, por lo tanto, impregnado de dichas esencias; aunque no hubiere tenido más contacto con la cultura española que la representada por los propios familiares quienes, a su vez, es probable que su contacto y su conocimiento se limitara en muchos casos a las distintas versiones que de la misma daban sus progenitores. Aquí, la perspectiva intercultural al uso encuentra en la nacionalidad un elemento poderosamente discriminador en tanto en cuanto entiende que es excluyente/incluyente de la acción intercultural. Lo mismo habría que decir, como sosteníamos anteriormente, respecto de los gitanos que, aun representando formas diversas de entender la realidad y, por ello, otras tantas formas de responder culturalmente a la misma, no han recibido especial interés desde la perspectiva intercultural, por el hecho de tener la nacionalidad española (1).

Mientras se producían los flujos migratorios desde España hacia otros países, se desarrollaba de modo paralelo un proceso en el que migrantes de otros países tenían como destino a España. No obstante, esto se produce en un contexto económico internacional muy distinto al que recibió los flujos migratorios de postguerra hacia Europa del Norte: mientras ésta recibió la inmigración en la época de mayor crecimiento industrial, España empezó a registrar la afluencia de trabajadores extranjeros en un contexto de crisis económica, de fragmentación del mercado de trabajo y de expansión y generalización de la economía sumergida o informal. Todo esto sin olvidar la característica especial de España como receptor de inmigración de países de la Europa comunitaria.

Con relación a los extranjeros, en tanto que portadores de culturas diferentes a la cultura española, la interculturalidad en

(1) No es menos cierto que, pese a todo, muchos payos crean que los gitanos no son españoles y se recuerda muy habitualmente sus míticos orígenes orientales.

España opta, en esta ocasión, por ser claramente selectiva. La emigración adulta procedente del centro de Europa y de países del llamado Primer Mundo no ha suscitado estrategias interculturales que procuren su adaptación a la realidad española; más bien parece apreciarse el proceso inverso. Sectores importantes de la esfera económica del país han desarrollado estrategias de adaptación y de acomodación a las costumbres de aquéllos: desde horarios comerciales, pasando por nuevas formas de gerencia empresarial, a cambios importantes en la dieta mediterránea, fundamentalmente, en el sector turístico-residencial y en zonas de costa. Han desarrollado auténticas comunidades transnacionales (O'KEILLY, 2000). Los hijos de estos extranjeros han sido escolarizados en las escuelas españolas sin grandes problemas de adaptación y de integración (PULIDO, 1996) o se han procurado escuelas diseñadas por y para ellos mismos. Tanto en un caso como en otro no ha habido ni hay hasta el presente interés o preocupación por desarrollar desde la escuela programas de atención a la diversidad o de mediación intercultural para este tipo de alumnado.

El discurso intercultural se produce, pues, con los extranjeros procedentes de los países llamados del Tercer Mundo. El grueso de la producción teórica y de investigación empírica sobre interculturalidad tiene que ver con el tipo de diversidad representada por el colectivo identificado con el calificativo de «inmigrante». Los parámetros básicos de dicha diversidad se diseñan a partir de una línea fuerte como es la nacionalidad, asumiendo que este concepto informa de los rasgos culturales de un grupo determinado: lengua, religión, cultura, nivel de desarrollo, etc. (2). Parece como si, a diferencia de los extranjeros

(2) Todo lo relativo a lo intercultural ha sido entendido como algo que concierne de manera exclusiva a determinados grupos de población que representan un cierto tipo de diversidad relacionada estrechamente con la nacionalidad, la religión y la procedencia geográfica. De modo que la cultura es reducida a

del Primer Mundo, los procedentes del Tercer Mundo traen consigo culturas «tan diversas» y extrañas a Occidente —culturas a las que se asocia a la marginación, a la pobreza y, a menudo, a la barbarie— que necesitan de acciones interculturales encargadas de hacerles comprender, a ellos, a los inmigrantes extranjeros, que han de integrarse en la sociedad española olvidándose lo más rápidamente posible de su cultura, y que han de hacerlo empezando por aprender el español y realizando los trabajos más penosos y sacrificados que los españoles no quieren hacer ya. Ello se observa mejor atendiendo al modelo que se esconde detrás de gran parte de los discursos que se emiten en la actualidad en España sobre intervención intercultural, y que no es otro que el conocido genéricamente como «asimilacionista».

Sirva esta larga presentación como una manera de tomar posición crítica en el panorama de la construcción de la interculturalidad, que nos permite plantear los elementos clave de nuestro discurso para concluir exponiendo cuáles debería ser las bases para pensar una sociedad multicultural y unas prácticas interculturales (3). Para poder llegar a ese punto nos será

sólo tres de sus múltiples dimensiones y reconocida por tanto por sólo tres de las grandes identidades con las que se categorizan hoy a los grupos y a sus miembros; categorías de identidad típicas de la modernidad, luego fundamentalmente políticas, y construidas a espaldas de las identidades premodernas, precoloniales y prenacionales. Tal aclaración vale tanto para la diversidad representada por los grupos a los que nos estamos refiriendo como para la de los individuos-ciudadanos de los Estados-nación que conforman la Unión Europea: la modernidad se ha encargado de diluir cualquier clase de identidad que no sea la estrictamente «nacional» y de homogeneizar la diversidad a sus expresiones más folclóricas o exóticas.

(3) Aceptamos de manera acrítica la distinción habitual entre los teóricos entre multiculturalidad e interculturalidad. Partimos de la idea de que toda sociedad es multicultural, en el sentido en que la tradición anglosajona lo entiende, como convivencia de diversas culturas (de nacionalidad o de etnia, y también de clase social, de género, de religión, etc.) en un plano de desigualdad estructural con caracteres diferenciadores y jerarquizadores de las mismas. La interculturalidad vendría a ser, por su parte, el modo en que los diversos grupos sociales gestionan sus diferencias en un marco de participación democrática y, por ende, formalmente igualitaria. De cualquier manera advertimos que en el discurso de muchos teóricos el uso de «multi» o «inter» no está ligada a esta distinción que aquí hemos hecho. Es posible que las distinciones estén más ligadas a tradiciones académicas de diferentes geografías que a verdaderas distancias conceptuales.

necesario dar un rodeo por «jardines» poco transitados en esto de la interculturalidad.

Creemos necesario, para poder tomar posiciones en el ámbito de la multiculturalidad, hacer mención con precisión al concepto de cultura. Es en él, o en su ausencia, donde radican una buena parte de los equívocos en el tratamiento de la diversidad cultural (una, y no la única, de cuyas expresiones es la inmigración extranjera). Poner sobre la mesa el concepto de cultura nos permitirá romper muchos de los tópicos sobre los que se construyen las prácticas paternalistas de atención a la inmigración extranjera en términos de interculturalidad. Una vez «delimitada» la cultura, hablaremos de su capacidad de cohabitación, de la posibilidad de convivencia de varias culturas, de la existencia posible de sociedades multiculturales. Concluiré mostrando las bases de lo que debería ser una práctica intercultural con la población inmigrante, válida para cualquier situación de diversidad (4).



SOBRE EL CONCEPTO DE CULTURA, SUS INTENCIONES Y SU NECESIDAD EN EL DISCURSO MULTICULTURAL

Si tenemos en cuenta que una buena parte de la producción sobre multiculturalidad ha sido realizada por educadores y para educadores, no es de extrañar que en la elaboración de tipologías o categorizaciones de «lo multicultural» no se haya utilizado como criterio el concepto de «cultura» que había detrás de cada modelo, paradigma o enfoque. Ello es así en la

(4) Queremos aclarar que en este texto las referencias al debate sobre «lo intercultural» se establecerá en conexión con el mundo de la educación y de la escolarización, pero defendemos la necesidad de que tal debate no se reduzca tan sólo a esos ámbitos.

medida en que el propio concepto de cultura no ha tenido una posición central en la construcción de los discursos teóricos sobre la educación, ni ha representado una «variable» fundamental sobre la que basar el pensamiento de los educadores. Ha existido y existe una gran variedad de conceptos implícitos e intenciones detrás de los discursos sobre multiculturalidad, pero no queremos aquí elaborar otra tipología más a partir de este criterio. Lo que deseamos es analizar en cierta medida las características que han llevado al uso equívoco del concepto y cómo está influyendo en el debate del multiculturalismo.

Uno de los primeros aspectos a los que queremos referirnos al hablar de cultura es su no explicitación y la necesidad, por tanto, de inferirla del análisis de la realidad sociocultural y de atribuirle-asignarla a los grupos que componen esa realidad sociocultural. Si nos interrogáramos cada uno sobre cuál es *nuestra* cultura y sobre sus características, comprobaríamos que no pasaríamos de un «puñado» de tópicos en la respuesta, y ello por la dificultad de explicitarla. Por tanto, lo correcto sería decir que la cultura se atribuye. La atribuye el etnógrafo o el antropólogo –o cualquier otro indagador de la realidad– cuando la sitúa en un grupo social. La cultura no está a la espera de ser descubierta por el experto en estos temas. Tampoco manifestamos expresamente en cada una de nuestras acciones la Cultura con mayúsculas, ni nos planteamos abiertamente el atribuirle a cada una de nuestras acciones. La cultura la creamos y recreamos nosotros mismos como instrumento para la vida social y no necesitamos estar constantemente definiéndola.

«La idea de que la cultura se “atribuye” ha sido de gran ayuda para comprender y explicar la etnografía. La cultura no espera pacientemente a ser descubierta; más bien se debe inferir de las palabras y acciones de los miembros del grupo que se estudia, para ser luego literalmente asignada a ese grupo por el antropólogo. La

“cultura” como tal, en tanto que declaración explícita sobre cómo actúan los miembros de un grupo social particular y sobre cómo creen que deberían actuar, no existe hasta que alguien que actúa en el rol del etnógrafo la sitúa allí» (WOLCOTT, 1993, 133).

Con esto que decimos será más fácil comprender que el término cultura sea entendido por algunos como esos «códigos ideacionales inferidos que subyacen a la realidad de los acontecimientos observables» (KEESING 1993, 49). En cierto sentido refleja la idea de que se trata de sistemas de símbolos y significados socialmente compartidos. Algunos defenderán que tales significados se encuentran en la mente de los individuos (GOODENOUGH) y otros defenderán que el compartir los significados por parte de los actores sociales, no significa que *están en ellos*, sino que están *entre ellos* (GEERTZ). Dicho de otra manera: a diferencia de lo podría hacer pensar la primera interpretación, los significados son públicos y no privados. Pero es muy importante tener presente que decir que la cultura es «socialmente compartida» quiere indicar que «no se pueden separar los símbolos y significados de sus condiciones sociales de producción ni de los agentes específicos que los producen» (VELASCO y DÍAZ, 1996, 9).

Esta idea de inferir la cultura y del grado de inconsciencia que le estamos atribuyendo debe alejar de nuestras mentes ese constructo de cultura como algo objetivable. No sólo porque es incorrecto, sino además y más importante, porque es lesivo. Pensar que la cultura puede recogerse y encerrarse para la posteridad entre las páginas de un libro es acentuar la idea de cultura como objeto y dejar de pensar en un concepto más útil y funcional, aunque no siempre fácil de comprender: la cultura como un proceso (un segundo aspecto para conceptualizar la cultura).

En otras ocasiones, la cultura es vista como un conjunto más o menos implícito de características permanentes, atribui-

bles a grupos diferentes de personas. Tales características son además usadas para identificar a la gente y, a menudo, para producir estereotipos. Debemos romper con esta concepción. La cultura se constituye en el seno de la existencia de «prácticas sociales contextualizadas» y no puede ser de otro modo. No se trata de una entidad transportable y medible, sino más bien soluble y escurridiza, que se construye y reconstruye en la interacción y por ello resulta imposible de cosificar, medir o marcarle las fronteras.

Por todo ello, es bueno pensar que la cultura la construimos los actores que en ella y de ella participamos. Otra cosa es discutir lo que cada actor participante aporta de cara a la construcción de esa cada cultura. Es en ese sentido en el que debe entenderse la dinámica de reproducción y producción de la cultura.

Apuntemos un tercer aspecto del concepto de cultura. Para ellos debemos resolver el dilema sobre saber a qué prestar atención en la tarea de llegar a atribuir la cultura: atención a lo que la gente hace o atención a lo que la gente dice que hace [o como WOLCOTT (1993, 131) dice, lo que la gente realmente hace y lo que dice que debería hacer]. La resolución a esta cuestión no sólo supone hacer referencia a las estrategias de recogida de datos, a los quehaceres metodológicos, sino al planteamiento general de explicar de qué cosas se compone la cultura (y trátase con mucha precaución esta expresión de «cosas que componen la cultura», por lo que de incierto, confuso y contradictorio lleva con respecto a lo que realmente es la cultura, pero el juego de expresiones nos permite aclarar mejor nuestros planteamientos). Este dilema no se puede resolver exclusivamente en uno solo de los extremos (tampoco en una posición centrada), sino en el ir y venir de un extremo a otro. Tanto lo que la gente dice que hace, como lo que la gente hace,

son fuentes fundamentales para la construcción de las atribuciones de cultura. Ambas cosas, por más que a veces nos parezcan contradictorias y encontradas, forman parte de la cultura. Metodológicamente el dilema es resuelto diciendo que las estrategias de recogida de datos en antropología deben basarse en una compensada combinación entre la entrevista (*decir*) y la observación participante (*hacer*). Pero esto sólo es una simplificación del problema, que tiene consecuencias teóricas más profundas.

Todas estas precisiones que acabamos de comentar ha llevado a suponer en las Ciencias Sociales en general que la cultura es explicable, mediante una *generalización descriptiva*, como una vasta organización homogénea. De esta manera, los antropólogos hemos pensado, y hemos hecho pensar a muchos, que las sociedades son monoculturales y tan sólo ahora, cuando hablamos de sociedades urbanizadas post-industriales, nos empezamos a referir a ellas como multiculturales. Y lo cierto es que las diferencias entre sociedades complejas y simples en lo referente al multiculturalismo es tan sólo una diferencia de grado y no de tipo (GOODENOUGH, 1976).

Es obvio que a la hora de contarle a «otro» cómo somos «nosotros» utilizamos una serie de referencias que nos definen homogeneizándonos, pero no utilizaríamos estas mismas referencias para definirnos ante nosotros mismos (quizá nunca pasamos por un proceso de autodefinición de este tipo). No sólo no serían muy útiles sino que, desde la primera a la última, tropezaríamos con objeciones de nuestros paisanos, que no se encontrarían cómodos reflejados en las referencias utilizadas para definirles frente a los «otros». Esto es así porque cuando nos definimos como grupo frente a otro grupo, no invocamos las diferencias que existen en el seno del «nosotros» y que generan la diversidad dentro de él, sino que, por el contra-

rio, invocamos las similitudes que nos aproximan, construyendo un discurso homogeneizador, en el que no hacemos otra cosa que seleccionar aquellos temas que tienen una mayor relevancia para el mantenimiento del grupo social (GARCÍA GARCÍA 1988).

No queremos decir con esto que no se pueda hablar de tal o cual cultura de un determinado grupo: nada más erróneo; lo que tratamos de exponer es que cuando pretendemos «proyectar» tal o cual cultura en cada uno de los individuos que la componen, nos encontramos con serios problemas para reconocer una réplica de dicha cultura en cada uno de los comportamientos, acciones o actividades que cada individuo realiza. Cada individuo posee su versión propia, personal y subjetiva de la cultura, que los demás (entre ellos el científico social) le atribuyen, y esa versión es diferente a la de los otros miembros componentes de su grupo. Cada miembro tiene una versión personal de cómo funcionan las cosas en un determinado grupo y, de este modo, de su cultura. Lo que se presenta ante nosotros como la cultura de ese grupo no es otra cosa que una organización de la diversidad, de la heterogeneidad intragrupal inherente a toda sociedad humana. La idea de una «diversidad organizada» remite a la existencia en un grupo de tantas versiones sobre el mundo y la vida como individuos la compongan, versiones diferentes pero equivalentes o «co-validables», de manera que las diferencias no inhiben la identificación y el reconocimiento entre los miembros, como poseedores de esquemas mutuamente inteligibles.

En definitiva, una confrontación realista entre lo que la gente *hace* y lo que esta misma gente *dice que hace* nos pondría sobre la pista de lo que queremos exponer: oímos un discurso homogeneizador y observamos una pluralidad de conductas heterogéneas. Gran parte de la tarea del antropólogo y del

científico social, si no toda, está en saber combinar ambas informaciones para, en esa confrontación, explicitar y explicar la cultura, y quizá llegar a interpretar qué significa lo que la gente dice que hace en relación con lo que *hace*. Así, deberíamos inferir la cultura, compuesta de conceptos, creencias y principios de acción e interacción, a partir de las palabras y comportamientos de los miembros del grupo que se estudia. De esta manera, nuestra propuesta teórica sostendría que lo que propiamente constituye la cultura no es una homogeneidad interna, sino la organización de las diferencias internas (GARCÍA GARCÍA, 1991) y que las culturas tienen una uniformidad hablada más que una unidad real (GARCÍA GARCÍA, 1988), no quedando completa la tarea del antropólogo si concluyera su trabajo con la exposición de la «uniformidad hablada». La tarea del antropólogo se «completaría» cuando fuese capaz de exponer las explicaciones de la organización de la diversidad como la cultura del grupo humano estudiado (5).

Un cuarto aspecto de obligada referencia en la conceptualización de la cultura es el que hace mención a la perspectiva *holística* (6). Sólo en la noción del conjunto de las relaciones sociales y del contexto en el que se producen puede entenderse la cul-

(5) No se debe pensar con este argumento final en una mágica solución. Los estudios realizados desde la sociología y la antropología sobre las diferentes sociedades y culturas humanas demuestran que el discurso nativo sobre su propia cultura no coincide necesariamente con el discurso elaborado desde las ciencias sociales. Las razones de esta discrepancia son muy diversas y tienen que ver con la diferente selección de los hechos relevantes para la interpretación, el manejo diferente de los datos empíricos y de estrategias metodológicas propias en las ciencias sociales, la existencia de teorías y campos teóricos específicos en estas ciencias, el uso de modelos interpretativos en ellas ajenos a la lógica de los actores sociales, la existencia de procesos cognitivos distintos que obedecen a racionalidades distintas y, por supuesto, la funcionalidad social divergente que poseen las formas culturales y el conocimiento de las mismas. El discurso del antropólogo sobre la cultura o la atribución que haga de una cultura a un grupo no es el punto final de la cultura. El antropólogo produce un discurso más de la cultura.

(6) Especial recomendación esta para ser considerada en la escuela, que muchos se empeñan en verla como una entidad autónoma y no ligada para el análisis a todo un amplio contexto de relaciones sociales de las que depende y en las que está inmersa. Y ello para bien y para mal.

tura, nunca en una de sus partes. Tener una perspectiva holística para la investigación de cada uno de los sucesos o problemas que podamos reflejar nos obliga a relacionar nuestro ámbito de estudio con el contexto en el que tal ámbito se desarrolla y desenvuelve o con los procesos históricos seguidos para entender su realidad actualizada. Así, la mirada ha de dirigirse hacia ideas de totalidad, no siendo suficiente la realización de una crónica de sucesos y exigiéndose la penetración por debajo de ellos. En otras palabras, se debe aspirar a una comprensión comparativa más allá de las circunstancias inmediatas de la situación local.

Y estas últimas palabras nos conectan con otra alusión obligada en la interpretación de las culturas: la necesidad de entenderlas en la comparación y el contraste con otras culturas.

«(...) una necesaria perspectiva transcultural debe presidir toda etnografía que pretenda alcanzar el objetivo de la interpretación. Este punto de vista no sólo resulta útil en el momento de realizar la etnografía. Por una parte, poseer esa perspectiva transcultural llega a permitir, entre otras cosas, poner en cuestión lo que se observa o lo que se escucha (algo necesario en el mundo de la escuela, por el que todos hemos pasado, incluso los etnógrafos escolares, y en el que resulta muy fácil no cuestionarse la misma cotidianeidad y su orden organizativo). Por otra parte, además, también en el momento en que ha de producirse la interpretación de los datos obtenidos, éstos se entienden mejor a la luz de acontecimientos sobre temáticas similares en diferentes situaciones culturales» (VELASCO, GARCÍA y DÍAZ, 1993, 199).

Con estos cuatro aspectos reseñados estamos en condiciones de abrir ahora el debate sobre el multiculturalismo de manera muy diferente a como se suele hacer. Pero debemos recordar que deben establecerse alguno de estos principios u otros que se quieran explicitar, los que se escondan tras el debate del multiculturalismo en la medida que es un debate sobre la cultura y la diversidad cultural.

2

SOBRE LAS SOCIEDADES MULTICULTURALES

Aunque el debate sobre el multiculturalismo ya tiene una cierta historia fuera de España, aún no existe ninguna definición común sobre lo que debería ser una sociedad multicultural. Algunos de los teóricos implicados en este debate se dedican a analizar las complejidades políticas y de derechos sociales que plantea la convivencia de diversas culturas en un mismo espacio social (TAYLOR, 1994; KYMLICKA, 1995, 1998, 1999; MCLAREN, 1994; BLUM, 1998; KUKATHIAS, 1998), generando una serie de circunstancias ideales de cohabitación que en muchos casos siguen manteniendo una posición asimilacionista, cuando no igualatoria de la diversidad.

Otros autores, por el contrario, intentan ofrecer pautas de definición de lo que debería ser una sociedad multicultural. A pesar de las grandes diferencias en las posiciones teóricas y en las disciplinas de las que proviene el discurso, podemos apreciar un punto de consenso en el que se reflejan las ideas de diversos autores (KYMLICKA, 1998; REX, 1999). Nos referimos a la definición de las sociedades multiculturales como aquellas que ofrecen una estructura dual: un dominio público en el que se debe respetar la igualdad de todos los individuos y grupos que conviven en un mismo territorio, y un dominio privado en el que la norma principal es el respeto a la diversidad y la unicidad de cada individuo o grupo.

Este modelo es ampliamente desarrollado por REX (1999) y se puede apreciar como fondo en la lectura de muchas de las contribuciones al debate internacional sobre el multiculturalismo, si bien las matizaciones son diversas y cada autor aporta un punto de vista ligeramente diferente sobre la cuestión. En este mismo debate se recoge de forma muy decisiva una cuestión que ya hemos mencionado al hablar de los diferentes mo-

dos de usar y definir el concepto de cultura. Es la dicotomía universalismo-relativismo.

Aquellos que defienden que los Estados nacionales deberían afrontar la diversidad desde una perspectiva universalista están haciendo referencia al multiculturalismo liberal, que aboga por la igualdad esencial de todos los seres humanos, igualdad cognitiva que les permite tener las mismas capacidades para competir en cualquier tipo de sociedad. Desde esa perspectiva, esta igualdad puede ser dificultada por la privación cultural reflejada en situaciones sociales y económicas que dificultan el pleno desarrollo de dichas capacidades y habilidades cognitivas.

La incorporación del relativismo en el debate sobre las sociedades multiculturales critica la tendencia homogeneizante del reconocimiento de derechos individuales universales, ya que no se tienen en cuenta las peculiaridades culturales de cada individuo y grupo, olvidando que la aplicación de estos derechos universales puede tener consecuencias bien distintas dependiendo de la diversidad de los destinatarios.

Tal y como se ha planteado desde este modelo la definición de una sociedad multicultural parece bastante plausible desde un punto de vista político y social, ya que satisfaría los intereses de casi todas las partes. Por un lado, los Gobiernos se aseguran un espacio público dominado por una sola lengua, que en la mayoría de los casos sería la lengua mayoritaria, ofreciendo igualdad a todos aquellos individuos que residan en el territorio nacional en los ámbitos políticos, legislativo y económico. Por otro lado, los grupos minoritarios pueden disfrutar y reclamar el derecho a la diversidad en el ámbito privado, ocupándose de cuestiones familiares y religiosas sin tener que dar explicaciones a ningún poder superior. Por supuesto la puesta en práctica de este modelo de sociedades multiculturales pre-

senta numerosas dificultades, siendo la primera de ellas la aceptación de la necesaria dualidad de las sociedades actuales por parte de los Gobiernos (7).

Creemos que este modelo de sociedad multicultural permitiría comenzar a desmontar las desigualdades que se construyen en base a un concepto erróneo de la diferencia, en el que se establecen jerarquías basadas generalmente en el origen geográfico de las poblaciones, demostrando que la convivencia pacífica y un reparto de recursos igualitario es posible en un futuro esperemos no muy lejano.

Presentado el concepto de cultura y reflejado el mismo sobre el debate del multiculturalismo, estamos en condiciones de reflexionar sobre qué prácticas deberíamos reconocer como interculturales.



SOBRE LAS PRÁCTICAS INTERCULTURALES EN LOS ÁMBITOS EDUCATIVOS

La falta de especificidad del significado de la cultura en el ámbito escolar y el hecho de que el debate sobre el multiculturalismo haya estado asociado de forma casi indisoluble a la presencia de población inmigrante extranjera en países económicamente desarrollados, ha llevado a un curioso estado de la cuestión en el ámbito de la educación intercultural.

La confusión generada por una concepción estática o categorizadora de la cultura ha llevado a diseñar programas y modelos de educación intercultural que desafiaban los ideales del multiculturalismo en casi todos los casos, quedándose en in-

(7) Hemos dejado de lado de forma consciente un debate paralelo importantísimo para el avance hacia esta definición de sociedad multicultural. Nos referimos al debate sobre la ciudadanía. La igualdad en el ámbito público ante la ley y la política pasa por ser ciudadano del Estado.

tervenciones asimilacionistas o segregacionistas que se preciaban de suponer un enorme avance en el campo pedagógico al incorporar la diversidad en el currículum. Esta incorporación de la diversidad se ha realizado en los mejores casos de forma parcial e incompleta y ha generado aún más confusión en los estudiantes minoritarios, que no sólo se enfrentaban a un currículum mayoritario basado en valores y creencias a menudo no compartidas por ellos, sino que ahora tenían que intentar hacer compatible con ese currículum una información sesgada de sus propias culturas que se les presentaba como una panacea para aliviar su dura lucha identitaria.

Existen numerosas clasificaciones de los modelos que se han utilizado en la educación multicultural y resumirlos y comentarlos todos excedería de las pretensiones de este trabajo. Valga como referencia para una clasificación el trabajo de BARTOLOMÉ (1997) (8), que realiza un cuadro-síntesis sobre los diferentes modelos de educación multicultural, los enfoques teóricos en los que se enmarca cada modelo y algunas de las prácticas que los identifican:

AFIRMACIÓN HEGEMONICA DE LA CULTURA DEL PAIS DE ACOGIDA	RECONOCI- MIENTO DE LA PLURALIDAD DE LAS CULTURAS	OPCIÓN INTERCULTU- RAL BASADA EN LA SIMETRÍA CULTURAL	ENFOQUE SOCIOCRTICO	ENFOQUE GLOBAL	
Asimilacionista	Curriculum multicultural	Modelo intercultural	Antirracista	Radical	Proyecto educativo global
Compensatorio	Pluralismo cultural	Educación no racista			
Segregacionista	Orientación multicultural	Holístico de Banks			

(8) Por nuestra parte, aportamos una primera clasificación a principios de los noventa que hemos desarrollado en varias ocasiones y que hemos ampliado en un texto reciente (GARCÍA Y GRANADOS, 1999).

En esta clasificación podemos observar la evolución de los modelos desde las primeras posiciones asimilacionistas hasta los enfoques de cambio social que proyectan una nueva sociedad surgiendo de un cambio que incluya todos los ámbitos sociales, no sólo educativo.

Todo lo anterior nos lleva a apuntar algunos de los principios sobre los que debería asentarse la formación en la interculturalidad. Para ello, es útil definir la intervención intercultural como el proceso a través del cual se logra que los individuos beneficiados de tales intervenciones desarrollen competencias en múltiples sistemas de esquemas de percepción, pensamiento y acción, es decir, en múltiples culturas. Para que esto sea posible es importante que algunas ideas básicas queden claras desde un primer momento:

1. La intervención intercultural abarca muchos más espacios que los puramente escolares y formales, y debe hacerse notar en esos otros espacios como muestra de una aceptación recíproca de influencia de todas las culturas en situación de convivencia. Espacios como la salud, el trabajo y la convivencia cotidiana deben pasar a ser objeto de atención de la intervención y de la actuación intercultural. La promoción de la interculturalidad no puede dejarse en manos exclusivamente de la escuela como si de un conocimiento formal se tratase, que puede ser enseñado y aprendido a través de los «bienintencionados» libros de texto con la ayuda de sus intérpretes, los maestros (9). Se abre así todo el terreno de la sensibilización en la interculturalidad en la que, entre otros, los medios de comunicación deben jugar un papel muy importante si son capaces de reinterpretar sus funciones en lo que se refiere a la forma y a la manera en que habitualmente presentan la diversidad: como una forma de diferencia y desigualdad.

(9) En su inevitable labor de intérprete de lo que se manifiesta en los libros de texto, el maestro se ve confrontado a situaciones conflictivas que reclaman la negociación cuando los valores o los códigos de comportamiento están en juego. El maestro debe luchar contra el etnocentrismo y la xenofobia llevando al conjunto de sus alumnos hacia una necesaria descentración. Para lograrlo con mínimas garantías de éxito, es necesario que él mismo haya realizado dicha descentración y haya mantenido una actitud de alerta permanente.

2. La equiparación entre cultura, lengua y/o grupo étnico correspondiente es a todas luces un error que no resiste argumentación antropológica alguna y menos aún si cabe cuando se trata de intervención intercultural. Esto se traduce en una contribución a la eliminación de la tendencia a estereotipar a los individuos de acuerdo con sus identidades étnicas o la nacionalidad que indica su pasaporte o la lengua en la que hablan sus padres en su casa o sus abuelos en los respectivos lugares de origen. No se trata de defender la creencia, por otra parte infundada, de que todos esos factores (lengua, origen geográfico, identidad, etc.) no contribuyen a la construcción cultural. La idea que defendemos es la de no reducir la cultura a uno sólo de esos factores o a la simple suma de todos ellos. La cultura, como venimos insistiendo, es una compleja reunión de esos factores y muchos otros más, pero en permanente cambio y transformación que se explica mejor como un proceso que como un objeto. Hay que abandonar la idea de que en las situaciones multiculturales resulta fácil y útil delimitar las fronteras de cada una de las culturas que se sitúan en convivencia; dónde empieza una cultura y dónde concluye otra no es ni un conocimiento necesario, ni un conocimiento posible. Las culturas carecen, a diferencia de los Estados, de fronteras que indiquen quién es ciudadano y quién no. En términos culturales las fronteras son construcciones más útiles a las identidades que al propio concepto de cultura. Esto se traduce en una contribución para promover una exploración más profunda de las similitudes y diferencias entre individuos de diferentes grupos étnicos, cosa bien distinta al establecimiento de distancias (construidas arbitrariamente) como consecuencia de la pertenencia a grupos distintos.
3. La invocación a la universalidad y la búsqueda de rasgos comunes —con el postulado subyacente de que el descubrimiento de lo compartido favorece la comunicación y hace confluir las representaciones en un sentido positivo— traduce el rechazo hacia la complejidad e, inconscientemente, la negación del sentido y del valor de referentes no compartidos. Dichos referentes pueden ser conflictivos entre grupos culturalmente diferentes, pero también pueden serlo en el interior del propio grupo, entre generaciones o entre sexos e, incluso, en el nivel intrapsíquico, en el individuo. Es importante, pues, superar la reticencia a abordar los conflictos, con la ayuda de elementos de comprensión de tipo antropológico y psicosocial, con todo tipo de medios para la negociación y la búsqueda.

queda de compromisos que permitan a los distintos actores salvar su dignidad y su integridad, y existir como grupo gracias a prácticas democráticas (Muñoz, 1999).

4. La formación intercultural promueve competencias en múltiples culturas. La cultura que un individuo desplegará en cada momento es algo que vendrá determinado por una situación concreta. En este sentido es necesario decir que un individuo puede ser capaz de desarrollar competencias en múltiples culturas si se le permite que acceda a los referentes básicos de cada una de ellas. Una aproximación crítica a la «propia» cultura, a partir de la observación de los individuos que la componen y la construyen, y que presentan diferentes versiones (diversidad intracultural), y una apertura a otras formas y estrategias culturales que faciliten la competencia en múltiples culturas, permiten comprender que los individuos son, como miembros de cualquier cultura, «individuos multiculturales».
5. La formación intercultural debe propiciar las condiciones para que los individuos sean conscientes de la multiplicidad cultural que les rodea y a la que están accediendo. Si definimos a las sociedades como multiculturales —independientemente de la presencia de diversos grupos étnicos, de diversas lenguas o, por ejemplo, de diversas religiones—, si partimos de la idea de que siempre tendremos diferentes versiones culturales, debemos entender entonces que las sociedades deben prepararse, existan o no inmigrantes extranjeros en ellas, para que los individuos puedan desenvolverse en tales diversidades. Todo ello constituirá una muestra más de la necesidad de no vincular estrecha y exclusivamente la interculturalidad a la presencia de la inmigración extranjera.
6. La formación en interculturalidad debe ser, a nuestro entender, aquella que se desarrolla en la sociedad como un proceso de producción y crítica cultural caracterizado por: a) contemplar la diversidad en los contenidos culturales transmitidos; b) asegurar la diversidad en los métodos de transmisión; c) fomentar los mayores niveles de consciencia posibles acerca de la diversidad cultural; d) preparar a los educadores con los recursos cognitivos necesarios para conocer la diversidad y las diferencias culturales existentes en sus entornos; percibir y analizar las desigualdades sociales en las que a veces se traducen las diversidades anteriores, desigualdades en la distribución del poder y los recursos en la sociedad;

criticar dicha traducción y construir propuestas de transformación; favorecer la comprensión de las dinámicas de cambio en y entre los grupos; posicionarse crítica y activamente en la acción social; e) desechar la idea de que siempre es irremediable una exclusión mutua entre, por un lado, la preservación de identidades y peculiaridades étnicas o culturales de grupos minoritarios desfavorecidos y, por otro, la movilidad social ascendente o el acceso a instancias de mayor poder socioeconómico por parte de éstos; f) elaborar los programas a partir de una combinación entre el análisis de las comunidades concretas en las que se pondrán en marcha y el compromiso con una concepción global, universal, del hecho cultural.

Desde esta perspectiva surgen importantes matizaciones a la idea de una formación intercultural que complementan los planteamientos que hacíamos al principio. Unas, acerca de las causas por las que han aparecido los programas de intervención intercultural; otras, acerca de las razones por las que se mantienen. Cuando menos, el conocimiento por parte de la población autóctona de estas estructuras previas y de los condicionamientos de los procesos de integración y adaptación son elementos clave para transformar las situaciones de acogida y crear los espacios de convivencia necesarios para un entendimiento mutuo y eficaz entre la población autóctona y la inmigrante. Pero es de sobra conocido que el conocimiento del otro no es suficiente ni favorece necesariamente su comprensión. El conocimiento no implica el re-conocimiento: aprehender la diversidad no significa aprehender una suma de diferencias presentadas como entidades homogéneas (ABDALLAH-PRETCEILLE, 1999).

4 BIBLIOGRAFÍA

ABDALLAH-PRETCEILLE, M. (1999): «La formation des enseignants face au défi de la pluralité culturelle et de l'altérité», J. DEMORGON y E. M. LIPIANSKY (dir.). *Guide de l'interculturel en formation*, París, Éditions Retz.

- BARTOLOMÉ PINA, M. (1997): «Educación multicultural. ¿En qué modelo nos situamos?», en BARTOLOMÉ (coord.): *Diagnóstico a la escuela multicultural*, Barcelona, Cedecs.
- BLUM, L. (1998): «Recognition, value, and equality: a critique of Charles Taylor's and Nancy Fraser's accounts of multiculturalism», en WILLET: *Theorizing multiculturalism. A guide to the current debate*, Massachusetts, Blackwell.
- GARCÍA CASTAÑO, F. J., y R. A. PULIDO MOYANO (1994): *Transmisión/Adquisición de cultura. Una introducción a la antropología de la Educación*, Madrid, Eudema.
- GARCÍA CASTAÑO, F. J., y A. GRANADOS MARTÍNEZ (1999): *Lecturas para educación intercultural*, Madrid, Trotta.
- GARCÍA GARCÍA, J. L. (1988): «El tiempo cotidiano en Vilanova d'Oscos» (13-30), *Enciclopedia temática de Asturias*, Gijón, Silverio Cañada.
- (1991): «¿Qué tienen que ver los españoles con lo que los antropólogos saben de ellos?» (109-126), *Los españoles vistos por los antropólogos*, M. CÁTEDRA (ed.), Gijón, Júcar.
- GOODENOUGH, W. (1976): «Multiculturalism as the Normal Human Experience», *Anthropology and Education Quaterly*, 7, 4, 4-6.
- KESSING, R. M. (1993): «Teorías de la cultura» (43-74), *Lecturas de antropología social y cultural. La cultura y las culturas*, H. VELASCO MAILLO (comp.), Madrid, UNED.
- KUKATHAS, C. (1998): «Liberalism and multiculturalism», *Political Theory*, 26, 5, 689-699.
- KYMLICKA, W. (1995): *Ciudadanía multicultural*, Paidós, Barcelona.
- (1998): «Western política theory and ethnic relations in Eastern Europe», KYMLICKA, W. (eds.): *Can liberal pluralism be exported?*, Oxford, Oxford University Press.
- (1999): «Ethnicity in the USA», GIBERNAU, M., y J. REX (eds.): *The ethnicity reader. Nationalism, multiculturalism and migration*, Cambridge, Polity Press.

- McLAREN, P. (1994): «White terror and oppositional agenda», GOLDBERG (ed.): *Multiculturalism. A critical reader*, USA, Basil Blackwell.
- MUÑOZ, M. C. (1999): «Les pratiques interculturelles en éducation», J. DEMORGON y E. M. LIPIANSKY (dir.): *Guide de l'interculturel en formation*, París. Éditions Retz.
- OGBU, J. U. (1993): «Etnografía escolar: una aproximación a nivel múltiple» (145-174), *Lecturas de antropología para educadores. El ámbito de la antropología de la educación y de la etnografía escolar*. H. VELASCO MAILLO, F. J. GARCÍA CASTRO y A. DÍAZ DE RADA (eds.), Madrid, Trotta.
- O'REILLY, K. (2000): *The British on the Costa del Sol*, Londres, Routledge.
- REX, J. (1999): «The concept of a multicultural society», en GIBERNAU, M., y J. REX (eds.): *The ethnicity reader. Nationalism, multiculturalism and migration*, Cambridge, Polity Press.
- TAYLOR, C. (1994): «The politics of recognition», GOLDBERG (ed.): *Multiculturalism. A critical reader*, USA, Basil Blackwell.
- VELASCO MAILLO, H.; F. J. GARCÍA CASTAÑO y A. DÍAZ DE RADA (eds.): *Lecturas de antropología para educadores. El ámbito de la antropología de la educación y de la etnografía escolar*, Madrid, Trotta.
- VELASCO MAILLO, H., y DÍAZ DE RADA A. (1996): «La cultura como objeto», *Signos. Teoría y práctica de la educación*, 17, 6-12.
- WILCOX, K. (1993): «La etnografía como una metodología y su aplicación al estudio de la escuela: una revisión» (95-126), *Lecturas de antropología para educadores. El ámbito de la antropología de la educación y de la etnografía escolar*, H. VELASCO MAILLO, F. J. GARCÍA CASTAÑO y A. DÍAZ DE RADA (eds.), Madrid, Trotta.
- WOLCOTT, H. (1993): «Sobre la intención etnográfica» (127-144), *Lecturas de antropología para educadores. El ámbito de la antropología de la educación y de la etnografía escolar*, H. VELASCO MAILLO, F. J. GARCÍA CASTAÑO y A. DÍAZ DE RADA (eds.), Madrid, Trotta.

La respuesta social a la exclusión de los inmigrantes: El entramado cívico y las acciones solidarias

Tomás Pedro Gomáriz Acuña
Sociólogo

Sumario

1. Introducción.—2. Fundamentos para el entendimiento. 2.1. La respuesta social. 2.2. Las condiciones del debate público y la conflictividad social.—3. Entramado social. 3.1. Tipos de agente: naturaleza y función. 3.2. La red de solidaridad con el inmigrante: topología del debate público. 3.3. Evolución del tejido social en favor de la población inmigrante.—4. Dinámica de la acción solidaria. 4.1. Sociogénesis de la solidaridad con los inmigrantes. 4.2. Desarrollo del movimiento contra la exclusión de los inmigrantes.—5. Bibliografía.

RESUMEN

La condición del inmigrante, en nuestra sociedad, atestigua el desajuste existente entre los principios legitimadores del orden existente y la situación padecida por los más desfavorecidos. Desde la consideración de esta realidad, en este documento, se ha tratado de esbozar los principales rasgos de la reacción social producida a este efecto. Para esta finalidad, primero, se han establecido los funda-

mentos para su entendimiento. A este respecto, contra un gran número de tópicos, se ha querido destacar el carácter intrínseco de este fenómeno a la sociedad occidental. Posteriormente, en los dos apartados siguientes, se ha procedido a la presentación de las principales características de la estructura de la acción, por un lado, y a la descripción de la dinámica seguida por éstas, en el curso de los acontecimientos que ha protagonizado.

ABSTRACT

The immigrant condition in our society proves the existing lack of balance between the principles, legitimating the existing order, and the situation suffered by most of the less fortunate people. Considering that reality, this document tries to sketch the principal features of the social reaction produced in that matter. For this purpose, we have established the fundamentals for its understanding. On that line and against a great number of topics, we pretend to show up the inherent character of this phenomenon in our occidental society. Afterwards, in the two following parts, we proceed, from one side, to present the principal characteristics of the structure of action, and, from the other side, to describe the dynamics followed by them along the events that have played the main part in that field.

1 INTRODUCCIÓN

La situación de la población inmigrante ha puesto en evidencia los supuestos de justicia y equidad de nuestra sociedad (1). La mecánica de esta situación se fundamenta en la confluencia de los defectos de la actual forma de desarrollo económico, la lógica de articulación de nuestro sistema jurídico, los sistemas de protección de nuestra cultura y la estructura y acción de las instituciones públicas. Así, con el desajuste existente entre los principios legitimadores del orden establecido y la situación padecida por estas comunidades (2), se ha motivado el desarrollo de una amplia multiplicidad de iniciativas que han llegado a constituir un movimiento social contra esta nueva forma de exclusión.

La movilización de la ciudadanía, tal como se ha señalado, surge de la vulneración de los principios fundamentales por los supuestos de las necesidades del progreso. La dinámica de la economía, basada en la búsqueda del beneficio individual, mediante la apropiación privada de la plusvalía de las actividades productivas de los medios de la existencia de la sociedad, sólo

(1) CARITAS ESPAÑOLA: «Crisis Social y Nuevas Marginaciones. VIII Jornadas de Teología de la Caridad», *Corintios XIII, Rev. de Teología y Pastoral de la Caridad*, núms. 31/32, Madrid, mayo de 1984. «Conclusiones del seminario sobre colectivos que la sociedad margina...».

(2) Cf. LÁZARO GONZÁLEZ, I.: «Noción de extranjero. Diferentes situaciones de extranjería. Normativa de extranjería». En: *La Inmigración. Derecho español e internacional*. Bosch, Casa Editorial, Barcelona, 1995. págs. 30 a 58. Sobre el supuesto de las «reglas universales» que pudieran obligar a los Estados en materia de extranjería. Cf. HABERMAS, J.: «Discourse Ethics: Notes on a Program of Philosophical Justification». En: I.D., *Moral Consciousness and Communicative Action*. MIT Press, Cambridge, 1990; I.D., *Problemas de legitimación en el capitalismo tardío*. Amorrortu. Buenos Aires, 1975, págs. 117 a 170. APEL, K.O., «Normative Ethics and Strategic Rationality: The Philosophical Problem of Political Ethic». En: *The graduate Faculty Philosophy Journal* 9, núm. 1, 1982, págs. 81 a 101; THOMPSON, J.B., y HELD, D., *Habermas: Critical Debates*. MIT Press, Cambridge, 1982, pág. 254.

ha podido proporcionar un estado de cosas basado en la segregación social. En oposición a esto, mediante el desarrollo de las acciones cívicas de presión, se ha ido produciendo un proceso tendente al restablecimiento de los fines perseguidos con la promulgación de los derechos fundamentales. Los defectos de los poderes públicos, en la aplicación de éstos, los habían convertido, cuanto menos, en meras declaraciones de intereses carentes de efecto, cuanto más, en falsas expectativas útiles para el mantenimiento de un orden injusto. El resultado, como se ha señalado, fue la conversión de este amplio repertorio de principios en la base doctrinaria de las exigencias sociales de un mundo más justo.

2 FUNDAMENTOS PARA EL ENTENDIMIENTO

La generación de las condiciones necesarias para el ejercicio de las facultades cívicas, por parte de todos los miembros de la sociedad, es el resultado de la evolución histórica del Estado. El desarrollo de las libertades públicas y los derechos fundamentales fueron el efecto de la necesidad de defender a los ciudadanos frente a los abusos del poder despótico de los soberanos. Estos preceptos se convirtieron, en la formación del Estado Liberal, en requisitos básicos de un orden tendente al progreso técnico y el desarrollo económico. Las bases de tal proceso se encontraban en el aprovechamiento eficiente de las capacidades de la ciudadanía. Posteriormente, con las crisis provocadas por las contradicciones de esta dinámica y la necesidad de estabilidad social, el volumen de condiciones humanas a proteger fue creciendo. Esto sucedía a la vez de ampliarse y perfeccionarse los mecanismos de interlocución y consenso destinados a evitar los efectos desintegradores que los conflictos podían tener en el orden político y social.

2.1. La respuesta social

Los denominados nuevos movimientos sociales, entre los que se encuentran las iniciativas colectivas contra las diferentes formas de exclusión, supusieron la alternativa al agotamiento de las vías de expresión y tratamiento de los problemas sociales existentes. Estos dilemas suponían una alta carga para la viabilidad del actual modelo de desarrollo económico porque, en gran medida, eran los efectos de la mecánica implicada en este proceso de incremento de la riqueza y del aumento del supuesto bienestar social. Por este motivo, la postura de los poderes públicos ha estado condicionada, fundamentalmente, por los compromisos con los intereses creados en este efecto. Por ello, siempre se ha tratado de evitar la responsabilidad gubernativa al efecto, ignorando y negando la existencia de tales realidades (3).

La reacción de la ciudadanía ante los acontecimientos de la vida social depende de la consciencia desarrollada al efecto y de los medios o canales para hacerla expresa. Gran parte de las problemáticas sociales carecen de respuesta cívica al no hacerse visible, a este respecto, la responsabilidad de los agentes comprometidos en la formación del orden establecido. El desarrollo de la sensibilidad a estos sucesos se encuentra motivada por la naturaleza y calidad de la comunicación social. En relación con esto, destaca el valor del papel jugado por los agentes sociales participantes en el desarrollo del debate público. El ejercicio crítico, motivador de la reflexión sobre el sentido de la realidad social, juega un papel fundamental en la formación de un estado de opinión guía, y condición básica, para el desarro-

(3) Como prueba de esto, a título de ejemplo, se puede destacar la carta enviada por el ministro de Trabajo y Seguridad Social a las organizaciones sociales que se oponían a la aprobación del texto de la Ley de Extranjería, propuesto por el Gobierno, en julio de 1985, días después de su aprobación por el Congreso. En esta misiva se hacía referencia a la bondad de la nueva legislación, dejando como incomprensible la postura de los agentes sociales. Por este motivo, se afirmaba su inevitable aplicación.

llo de las prácticas emancipadoras tendentes a la superación de tal situación.

2.2. Las condiciones del debate público y la conflictividad social

La estabilidad del orden político de la sociedad occidental está en la constitución y el desarrollo de mecanismos de interlocución y consenso para la resolución de los conflictos. Éstos son parte de los presupuestos filosóficos de este modelo de sociedad, donde se entiende que la defensa del interés general sólo se puede realizar desde la participación ciudadana en los asuntos de interés público. Para este fin, fueron decisivos las defensas de las libertades públicas y los derechos cívicos, promoviéndose los instrumentos y mecanismos garantes del ejercicio de éstos.

Así, el desarrollo de los nuevos movimientos ha tenido en la estructura del orden existente las condiciones necesarias para su existencia. Aun a pesar de sus innovaciones, de gran valor para el desarrollo de nuestra cultura democrática, se encontraban inscritos en el marco del modelo social donde se producían (4). La causa de su existencia fueron las crisis de legitimidad que provocaban las antinomias del orden político existentes. En éstos las metas marcadas por las declaraciones de principios de sus textos constituyentes, en la práctica, no eran cumplidas.

3 ENTRAMADO SOCIAL

La complejidad de la red social, de solidaridad con los inmigrantes, está dada por la diversidad de organizaciones impli-

(4) Cf. GIDDENS, A.: *La constitución de la sociedad. Bases para la Teoría de la Estructuración*, Amorrortu, Buenos Aires, 1995. *Passin* págs. 199-220. Sobre las propiedades de la estructura social: la idea del carácter constrictivo y habilitante de ésta.

cadass en ella. Esto se debe la importancia alcanzada por esta temática en el debate público. Tras varios años de presión, se logró crear un estado de opinión sensible a las problemáticas de estas personas. El valor del impacto producido en la opinión pública ha sido el de motivar el compromiso de la ciudadanía con esta causa. Por otra parte, también debe ser destacado al respecto la resonancia otorgada por el papel, normalmente oportunista, de los medios de comunicación y de los políticos al tratar de capitalizar esta temática.

3.1. Tipos de agente: naturaleza y función

Por la referida complejidad del tejido social los criterios válidos para el establecimiento de una tipología al respecto han de referirse a aspectos muy generales. A este efecto, centrándonos en las entidades con capacidad de interlocución con el Poder Central del Estado (5), procedemos a diferenciarlas por la conjunción de los siguientes rasgos: en primer lugar, por la funcionalidad en el escenario público; por los aspectos estructurales, en el segundo, y por el tipo de fines, en el tercero. Así, usando la nomenclatura más usual, se destacan los siguientes grandes grupos de organizaciones:

1. *Organizaciones No Gubernamentales* (6). Concentran el grueso del esfuerzo de las actuaciones en la materia. Cubren actividades tanto de ayuda, como de presión ante la sociedad

(5) Nos centramos en esta instancia por ser la que tiene competencia exclusiva sobre materia de extranjería, según el artículo 149.1 de la Constitución Española. El resto de los poderes ejecutivos, de las distintas instancias de la Organización Territorial del Estado, sólo tienen capacidad para la organización y gestión de sus servicios al respecto.

(6) Pueden estar registradas como asociaciones o fundaciones. No existe, salvo los censos realizados para la participación en diferentes foros de consulta o interlocución con los poderes públicos, registros específico de ONGs, como tal, en las Administraciones públicas.

y los poderes públicos. Aquí se engloban una alta multiplicidad de organizaciones cuyo principal rasgo común es su desvinculación de los intereses de alcanzar los beneficios de la ostentación del poder político.

2. *Organizaciones sindicales.* Desde las primeras intervenciones en la materia, su acción se basó en la defensa de los inmigrantes en cuanto trabajadores (7). Por esto, su acción se fundamentó en iniciativas de presión para la regularización. Fuera de una condición jurídica reconocida los extranjeros se encontraban en una situación difícil para la actuación de los sindicatos.

3. *Organizaciones políticas* (8). Las posturas de los partidos esta condicionada por los intereses y fines del quehacer político. La posición en el arco parlamentario determina más su discurso que las condiciones de la ideología profesada. Los compromisos de Estado, por un lado, y los intereses institucionales de la coalición de gobierno, por el otro, condicionan la conducta de estas entidades. La postura ambivalente del Partido Socialista se evidencia en el contraste entre la promulgación

(7) Sobresalen a este respecto las primeras intervenciones de CC00 en la materia, con la creación del primer CITE en Cataluña. La Ley de Extranjería no permitía al inmigrante tener su propio sindicato. Por ello, los CITE nacieron del interés de articular las problemáticas de los trabajadores extranjeros con las de los nacionales. Por otra parte, el sindicato UGT manifestaba su postura de oposición a la Ley de Extranjería desde la aprobación del texto legal por el Consejo de Ministros, en diciembre de 1984. Esto lo podemos observar en UGT. «Derechos y libertades de los extranjeros en España». Rv. *Encuentro*, núm. 4, octubre de 1985, Secretaría Confederal de UGT. Este era un manifiesto en contra de los defectos de la Ley de Extranjería. El punto de inflexión del desarrollo histórico, para ambos sindicatos, fue el proceso extraordinario de regularización de 1991. Esto coincidió con las modificaciones estructurales introducidas con la celebración por estas fechas de sendos Congresos Confederales.

(8) Este tipo de organizaciones, en calidad de agente político, no suelen ser consideradas, al menos adecuadamente, en los estudios realizados sobre esta materia. Dado el valor e impacto que estas entidades, la asociaciones políticas, tienen sobre la temática, es insalvable introducirla en los análisis al respecto. Son reguladas por la Ley 21/1976, de 14 de junio, Dª de Asociaciones Políticas (en lo vigente); la Ley 54/1978, de 4 de diciembre, de Partidos Políticos, y el RD 2.281/76, de 2 de julio, de Registro de Asociaciones Políticas.

de la Ley 7/85 con otras iniciativas, como el Plan Nacional para la Integración Social de los Inmigrantes, o la participación en la redacción de Carta de Madrid (9). Frente a éste, destaca Izquierda Unida (10), con asuntos tales como la interpelación urgente al Congreso de los Diputados de 1990 (11). Por último, también es de mencionar la postura de Convergencia i Unió en asuntos relativos a la aprobación de la Ley Orgánica 4/2000.

4. *Instituciones religiosas.* Su naturaleza y función depende de la creencia profesada. Factores fundamentales son la extensión y el arraigo de la comunidad. Al efecto, se destaca, por la labor realizada, las instituciones de la Iglesia Católica, principal promotor de todas las iniciativas en esta materia en nuestro país (12). Respecto a otras religiones, han de ser señaladas las labores de la comunidad musulmana y la evangelista que, por otra parte, han tenido presencia en la Junta Directiva de la Comisión Española de Ayuda al Refugiado.

(9) Ésta fue realizada en la primera reunión en Madrid de la Comisión de Emigración de la Unión de Partidos Socialistas de la CEE, en mayo de 1987.

(10) Entre los antecedentes a la formación de esta coalición está la primera proposición de Ley presentada al Congreso de los Diputados por el PCE. Ésta fue la proposición de Ley General de Asistencia-protección de las Migraciones Trabajadoras, presentada el 26 de mayo de 1983. En ésta se pedía la unificación y actualización del cuerpo legal y la promoción del asociacionismo de los inmigrantes.

(11) La proposición no de Ley del Congreso de los Diputados fue motivada por la interpelación del Grupo Izquierda Unida, Iniciativa per Catalunya, como consecuencia de los sucesos que se venían produciendo de persecución y expulsión de extranjeros. El contexto de estos acontecimientos está marcado por dos acontecimientos: el primero, a nivel nacional, fue la realización de la Campaña Pro Regularización de los Inmigrantes, promovida desde la Delegación Diocesana de Madrid. El otro, a nivel internacional, en materia de política comunitaria, las declaraciones del Primer Ministro francés, el 20 de mayo de 1990, acusando a España de promover la inmigración clandestina a Francia. Este último fue un asunto que provocó una persecución masiva de inmigrantes. Esto llevó a muchos marroquíes a buscar refugio en los montes aledaños de Barcelona y de Madrid (Boadilla del Monte) para evitar la acción de la Policía y de la Guardia Civil.

(12) Es importante destacar el papel pionero en la materia desarrollado por Cáritas Española, Justicia y Paz y ACSAR. Fueron estas entidades, junto a la Comisión Episcopal de Migraciones, las protagonistas de la única acción de presión organizada que se realizó para evitar la aprobación del texto de la Ley Orgánica 7/85, de 1 de julio, de los Derechos y libertades de los extranjeros en España.

5. Asociaciones de inmigrantes. Son las más numerosas y diversificadas en cuanto al tipo de acción y fines perseguidos (13). El principal rasgo de este conglomerado es su poca consistencia. La falta de recursos, la dificultad de sus objetivos, la falta de formación adecuada de sus dirigentes y las indisponibilidades de sus socios coartan su persistividad y desarrollo. Frente a esto, por el contrario, existen casos de organizaciones que han superado este estado de desarrollo adquiriendo las capacidades de las ONGs. Tales son los casos de ATIME, VO-MADE, ARI-PERÚ o MALEVA.

3.2. La red de solidaridad con el inmigrante: topología del debate público

El debate público depende, en su configuración, de la concurrencia de los participantes. Así, el diálogo con los poderes públicos está caracterizado por la naturaleza y estructura del entramado cívico. Éste se constituye por medio de las diferentes instancias representativas de los intereses de la generalidad. En la determinación e interpretación de éstos se formulan diversos planteamientos con los que se identifica cada una de las posturas al respecto. De esta forma, la morfología de la discursiva social es generada por la pluralidad de las posiciones participantes y la forma de relacionarse, en este acto, entre ellas.

Nuestro entramado se caracteriza por la formación de varios conglomerados, o constelaciones, cuya composición y morfología ha ido variando con el devenir de los acontecimientos. Así, podemos destacar cuatro líneas generales de tendencia:

(13) Por actividad, el mayor número de las existentes lo componen las de solidaridad y autoayuda a los miembros del colectivo. Otros tipos, abundantes en menor medida, son las de promoción cultural y las de defensa de los intereses profesionales.

1. *Vinculadas a instituciones de la Iglesia Católica.* Dentro de esta institución dos son las principales instancias: la Confederación Cáritas Española, de la Comisión de Pastoral Social, y la Comisión Episcopal de Migraciones. De la primera, destaca la extensa red de entidades de base, coordinadas a través de las Delegaciones Diocesanas correspondientes. De la segunda, es de señalar la multiplicidad de organizaciones, del llamado Movimiento Acoge, componentes de la Federación de Asociaciones Pro Inmigrantes. Otra instancia de relevante valor, desarrollada al efecto del estudio de las causas de la pobreza y de la injusticia, es la Comisión Pontificia «Iustitia et Pax», creada por Pablo VI en 1967 (Encíclica *Populorum Progressio*).

2. *Vinculadas al área de acción del Partido Socialista Obrero Español.* Dentro de la estructura del partido hay distintas tendencias de opinión que no han encontrado el adecuado grado de desarrollo por la preponderancia de la disposición orgánica piramidal y la ausencia de órganos sectoriales especializados al efecto. También su área de acción encontramos un complejo de entidades en el que participan, de una forma o de otra, sin afán de perder su autonomía, la organización sindical UGT, históricamente relacionada con el partido; diferentes ONGs, como el MPDL y la Federación de Mujeres Progresistas, y diversas asociaciones de inmigrantes.

3. *Vinculadas al área de acción de la coalición Izquierda Unida.* En cuanto coalición cuya pretensión se vinculó con el desarrollo de los Nuevos Movimientos Sociales, tratando de representar políticamente a los afectados por los diferentes problemas sociales, su posición y compromiso al efecto fue tajante desde la formación de esta entidad. Entre las entidades que comparten este espacio de la acción encontramos: el sindicato CCOO, ONGs, como la Fundación Dolores Ibárruri, y una amplia diversidad de asociaciones de inmigrantes.

4. *Otros grupos independientes.* En este apartado se incluyen una diversidad de organizaciones, como Amnistía Internacional, la Confederación de Asociaciones de Vecinos, Médicos del Mundo o la Federación de Comunidades Musulmanas en España.

3.3. Evolución del tejido social en favor de la población inmigrante

En el desarrollo del movimiento contra el exclusión social de los inmigrantes podemos destacar dos periodos, según los fines perseguidos por el entramado cívico: el de las *acciones por la regularización de los inmigrantes*, en primer lugar, desarrollado entre los años 1985-1991, que culmina con el proceso de regularización de 1991. En esta primera etapa se constituye el entramado tal como lo conoceremos posteriormente. Previo a 1985 existían entidades trabajando sobre la materia, pero no toman coherencia de movimiento hasta la promulgación de la Ley de Extranjería (14). En segundo lugar, tras la amnistía de 1991 (15), resuelto en gran medida los problemas sobrevenidos por las condiciones legales de los extranjeros, la acción se diri-

(14) Dentro de esta etapa, deben ser señalados por su relevancia los siguientes acontecimientos: en primer lugar, decir que en el proceso de promulgación de la Ley se desarrolló una intensa, e infructuosa, labor de búsqueda de los canales de comunicación con los poderes públicos y con los grupos parlamentarios, a fin de poder cambiar el anteproyecto de Ley, aprobado por el Consejo de Ministros en diciembre de 1984. En segundo lugar, con la aprobación de la Ley, por vía de urgencia, la campaña de denuncia pública en los medios de comunicación. En tercer lugar, la interposición del recurso de inconstitucionalidad contra la Ley de Extranjería en la Oficina del Defensor del Pueblo y la resolución favorable del mismo por el Tribunal Constitucional. Posteriormente, se destaca las primeras movilizaciones en la vía pública de 1988 y la Campaña Pro Regularización, organizada por la Delegación Diocesana de Migraciones de Madrid.

(15) Así se definió al proceso extraordinario de regularización que permitió el acceso a la condición regular a más de 100.000 inmigrantes en España. En esta etapa se desarrollan los mecanismos de interlocución con el Estado. La experiencia piloto fue la Comisión para la Regularización, donde el Gobierno mantuvo intensos diálogos para el seguimiento de este proceso extraordinario.

gía a las dificultades que la sociedad española ponía a los inmigrantes. Así, problemas como el del derecho a vivir en familia, el derecho a la protección social, la vivienda, la educación de los hijos..., pasaron a primera línea de la discursiva desarrollada. Esta es la etapa de las acciones de integración social de los inmigrantes, donde también se desarrollan los programas contra la intolerancia, motivada por el espectacular crecimiento de la violencia racista en todo Europa.

Al efecto, se debe señalar la tendencia hacia el crecimiento del tejido, en los años 90, siguiendo una pauta de continua aceleración. Esto no ha sido un efecto exclusivo en esta materia, el conjunto de entidades sin fin de lucro, desarrolladas en diferentes temáticas, ha seguido el mismo curso tanto en España como en el resto de la Unión Europea. Entre otros factores, esto se puede justificar por: el aumento de la sensibilidad social, las expectativas de promoción profesional y la promoción pública del desarrollo del voluntariado (16).

4 DINÁMICA DE LA ACCIÓN SOLIDARIA

La discusión pública sobre la situación de los inmigrantes en España tiene su origen en el proceso constitutivo del nuevo contexto político: la consolidación de la democracia y el ingreso en la Comunidad Económica Europea. Las expectativas de desarrollo de un marco legal sobre la materia acorde con los principios universales, fueron frustradas con la promulgación de la Ley Orgánica 7/85, de 1 de julio. El efecto fue el agrava-

(16) CF. GHILARDOTTI, F.: «Proyecto de informe sobre la comunicación de la Comisión sobre el fomento del papel de las asociaciones y fundaciones en Europa», Comisión de Empleo y Asuntos Sociales, Parlamento Europeo, 28 de marzo de 1998 (COM(97)0241-C-40546/97).

miento de los problemas de los inmigrantes, al ser condenados a la proscripción. Así, con la persistencia de los poderes públicos en su postura, se dio lugar al desarrollo de una amplia diversidad de acciones sociales constituyentes de este movimiento social (17).

Aunque el inicio de las fricciones entre los poderes públicos y los agentes sociales en torno a la extranjería se produjo con el establecimiento de la legislación de 1985, previamente varios hechos motivaron la formación de la consciencia social sobre las problemáticas de los inmigrantes en España (18). Éstos fueron la base para el posterior desarrollo de la sensibilidad de la ciudadanía para el desarrollo de la posterior respuesta social. En un principio, sobre los primeros años de la década de los 80, los problemas de los inmigrantes, cuanto menos, eran ignorados por la sociedad española, cuanto más, se observaba a este tipo de personas como elementos desagradables procedentes de otro país.

(17) Tras la aprobación del texto de la Ley por el Consejo de Ministros el 12 de diciembre de 1984, se produjeron múltiples críticas: el día 21 del corriente, el Magistrado presidente de la Comisión Permanente de Asilo y Refugio de la Unión Internacional de Abogados, J. MUÑOZ, dijo: «El proyecto de la LOE tiene muchas imperfecciones técnicas». Dos días después aparecía el artículo de SAN MARTÍN, N., «Extranjeros en España: ciudadanos de tercera. La Ley de Extranjería aprobada por el Gobierno es criticada desde muchos sectores». *Ya*, Madrid, pág. 12. En enero de 1985 desde las entidades sociales se envió la propuesta de modificación de la Ley de Extranjería al Congreso de los Diputados: Cáritas Española, «Preocupaciones ante el proyecto de ley sobre derechos y libertades de los extranjeros en España, publicado en el BOCG núm. 123-I, 28-1-85». Cáritas Española, Madrid, 1985. El 16 de febrero de 1985 se enviaron cartas desde Cáritas Española, entre otros, al M. de Trabajo y Seguridad Social y al Subdirector G. de la Oficina de Derechos Humanos, para remitirles la primera parte del Estudio Sociológico sobre inmigrantes.

(18) Entre los antecedentes se destacan: las protestas de los trabajadores migrantes de El Maresme, que dieron lugar a la constitución del primer CITE y de la primera asociación de inmigrantes; la denuncia de la situación de los caboverdianos en las minas de León y otras tantas polémicas que necesitaron de resolución judicial. A este respecto, destacan varias resoluciones del Tribunal Constitucional sobre los derechos que tendrían amparo al respecto del artículo 13.1 y 13.2 de la Constitución Española de 1978.

4.1. Sociogénesis de la solidaridad con los inmigrantes

En el proceso de sociogénesis de las acciones solidarias con los inmigrantes se aprecian tres etapas: la primera, es la detección de la nueva forma de exclusión social. En este efecto, las organizaciones sociales empezaron recibir un nuevo tipo de demanda, no atendida por los servicios públicos. El factor más influyente en esta situación mantenido casi hasta la actualidad, ha sido la condición jurídica de los afectados. En definitiva, se trataba no sólo de un problema de exclusión social, sino también de desamparo jurídico.

La segunda etapa de este proceso fue la de la toma de consciencia. Apercebidos de esta realidad, por la evidencia de los casos que se iban presentando en los servicios de atención, se va desarrollando una percepción al efecto. Esto es lo que permite las primeras reflexiones y el desarrollo de las iniciativas para tratar el problema de forma específica, creándose las primeras estructuras de atención o adaptándose las existentes.

Por último, este proceso inicial se cierra con el establecimiento de una noción estructurada sobre la cuestión que capacita a las entidades implicadas a la acometida de acciones organizadas (19). Con lo señalado, podemos destacar cómo el tejido, desarrollado al efecto de esta problemática, surgió del seno de organizaciones existentes cuya actividad se realizaba en otros campos de la exclusión y la injusticia social. El asociacionismo inmigrante fue promovido desde sus inicios por estas organizaciones (20).

(19) A este efecto se debe destacar la influencia de otras experiencias con los inmigrantes españoles en Europa y lo recorrido con el problema de los refugiados.

(20) Cf. IOÉ: «*Los inmigrantes en España*», DOCUMENTACION SOCIAL, núm. 66. Cáritas Española, Madrid, 1987, págs. 196-212. Se destaca cómo el asociacionismo de extranjeros es aún muy precario y vinculado a las problemáticas de los refugiados y de las acciones de oposición política desde el exterior de los países de origen de éstos. Sobre la necesidad de promover y apoyar el asociacionismo de los inmigrantes

4.2. Desarrollo del movimiento contra la exclusión de los inmigrantes

En el transcurso de los acontecimientos, de nuestro objeto de reflexión, se puede establecer una división temporal en cuatro etapas. Cada una de éstas se define por la variación de los objetivos de las líneas de acción desarrolladas en ellas. Éstas son:

1.^a *Génesis de la polémica.* Toma de conciencia de los problemas de los extranjeros en España, dada la extrema situación de penuria de éstos. Se produce con las primeras llegadas masivas de extranjeros. Es una época caracterizada por los defectos del vacío legal existente. Esto se detallaba en múltiples situaciones de indefensión jurídica y en el desarrollo irregular de las prácticas administrativas.

2.^a *Constitución de la protesta en favor de los inmigrantes en España: la instauración de la injusticia por Ley.* El inicio de este período lo determina la promulgación de la Ley Orgánica 7/85, de 1 de julio, de los Derechos y libertades de los extranjeros en España. Las fricciones con los poderes públicos se producen por lo efectos producidos por esta norma: era un texto legal muy restrictivo de los derechos de los extranjeros en

encontramos las primeras manifestaciones en el Balance de las Jornadas de Documentación y Reflexión sobre el Inmigrante Extranjero, celebradas en el Instituto Cooperador de la Familia, organizadas por el entonces secretario de la Comisión Episcopal de Migraciones, D. Antonio Martínez Rodrigo, los días 17-19 de febrero de 1984. Posteriormente, en otras ocasiones encontramos referencias en la «Segunda redacción de un ideario. III Encuentro de Trabajo Social con Inmigrantes», de Cáritas Española, celebrado en El Escorial los días 18/20 de diciembre de 1987, pág. 3; las Jornadas «Emigración, exilio y mujer», del IEPA-LA, Madrid, 10 y 11 de diciembre de 1986, o en la creación del primer CITE de CCOO en Cataluña. Por último debe señalarse que el recurso de inconstitucionalidad del Defensor del Pueblo, promovido desde las organizaciones sociales implicadas en la materia, contra los Arts. 7, 8, 26 y 34 de la LO 7/85, Reguladora de los derechos y libertades del los extranjeros en España, denunciaba la vulneración del derecho de asociación de los extranjeros en España.

España y puso en condiciones jurídicas irregulares a muchas personas que llevaban mucho tiempo residiendo en nuestro país. Destacan de este período la constitución de un entramado pluriorganizativo que trata de actuar coordinadamente.

3.^a *Movimiento de presión social por la regularización de los inmigrantes.* Esta etapa se inicia con varios sucesos: la finalización del proceso de regularización de 1986, la resolución del problema de los musulmanes de Ceuta y Melilla al ser nacionalizados por España, la resolución favorable del recurso interpuesto por el Defensor del Pueblo y la publicación, en DOCUMENTACIÓN SOCIAL núm. 66, del estudio sociológico del colectivo IOÉ «Los inmigrantes en España». Este período culminó en el proceso extraordinario de regularización de 1991.

4.^a *Movimiento de presión por la integración.* Con el proceso extraordinario de regularización, la situación jurídica de la mayoría de los extranjeros residentes en España había sido regularizada. Esto era un requisito previo en el proceso de inclusión de estas personas en la sociedad de acogida. Aún quedaban varias barreras por superar. Es la etapa del desarrollo de las acciones cívicas contra la discriminación racial, la xenofobia y el racismo. También es la etapa de la presión para que los inmigrantes sean beneficiarios de la red pública de protección social.

Aunque esta etapa abarca hasta la actualidad, debe hacerse mención a una división en dos períodos: la primera, entre 1992 y 1996, correspondiente a la decadencia gubernativa de la coalición socialista, donde se produjeron considerables avances, por el compromiso de las instituciones públicas, en el desarrollo de las políticas de integración social de los inmigrantes. En segundo lugar, con el cambio de Gobierno se inicia un proceso de considerables desajustes. Frente a la sensación de aparente retroceso, donde instituciones como el Foro para la

Integración Social de los Inmigrantes tuvo un funcionamiento decepcionante con respecto a las expectativas creadas, tenemos la paradoja del cambio del marco jurídico, demandado durante tanto tiempo por los agentes sociales, con la promulgación de la Ley 4/2000.

Por otra parte, al respecto del devenir de la dinámica de presión social, se debe destacar la evolución de varios rasgos y fenómenos concurrentes en la constitución de ésta:

1. Evolución de la discursiva comunitaria. Sobre todo la desarrollada con motivo del incremento del racismo en Europa (21) y el desarrollo de la política de migraciones.

2. Difusión de los contenidos de la protesta e incremento de la participación.

3. Modificaciones de las posturas de las instancias de Gobierno. Sobre todo por los compromisos adquiridos con Europa. Para nuestro efecto, nos referimos a los debates en el Parlamento Europeo. Las resoluciones de los Consejos de Ministros de Interior y Justicia siempre fueron muy restrictivas. Otras variaciones del Gobierno vinieron motivadas por la discursiva interna del partido y de la Internacional Socialista (22).

4. Desarrollo del conocimiento en la materia por el desarrollo de las prácticas de solidaridad. Destacan a este efecto la forma de entrar en la polémica la difusión de los estudios sociológicos como forma de probar los argumentos en discusión.

(21) A este efecto, destaca la primera Declaración común contra el racismo y la xenofobia, 86/C 176/084, de 11 de junio de 1986, del Parlamento Europeo. La primera manifestación masiva en París contra el racismo, en junio de 1985.

(22) A este efecto se destaca la presentación de la Carta de Madrid. Primera reunión en Madrid de la Comisión de Emigración de la Unión de Partidos Socialistas de la CE, tras dos años de labor, y las posteriores actividades de esta instancia, desarrollada en los años venideros.

5. Generación de los marcos de interlocución social con los poderes públicos. Durante el proceso de regularización de 1986 se abrieron estos espacios, que no se volvieron a desarrollar hasta el proceso de regularización de 1991, donde el ministro del Interior, J. L. Corcuera, reconoció el valor del desarrollo de los marcos de interlocución con los agentes sociales para la resolución de la problemática de los inmigrantes.

5 BIBLIOGRAFÍA

ÁLVAREZ JUNCO, J.: *Movimientos sociales en España. Del modelo tradicional a la modernidad post-franquista*. Instituto Universitario Ortega y Gasset, Madrid, 1995.

BOBBIO, N.: *Igualdad y libertad*. Barcelona, Paidós, 1993.

CAMPS, V.: *El malestar de la vida pública*. Barcelona, Grijalbo, 1996.

COHEN, J. L., y ARATO, A.: *Civils Society and Political Theory*. Massachusetts Institute of Technology, Cambridge, Massachusetts, 1994.

EYERMAN, R., y JAMISON, A.: *Social Movements. A Cognitive Approach*. Polity Press, Cambridge, 1991.

GARCÍA ROCA, J.: *Solidaridad y voluntariado*. Santander, Sal Terrae, 1994.

GINER, S.: *Lo privado público: altruismo y politeya democrática*. Instituto de Estudios Sociales Avanzados, Madrid, 1995.

HABERMAS, J.: *¿Que significa el socialismo hoy?: la revolución restauradora y la necesidad de una revisión desde la izquierda*. Buenos Aires, Almagesto, 1992.

MELUCCI, A.: *Nomads of the present. Social movements and individual needs in contemporary society*. London, Hutchinson Radius, 1989.

OBERSCHALL, A.: *Social Conflict and Social Movements*, Prentice-Hall, Englewoo Cliffs, 1973.

TILLY, Ch.: *Citizenship, identity and social history*. Cambridge, Cambridge University Press, 1996.

VILLASANTE, TOMÁS R.: *Las democracias participativas. De la participación ciudadana a las alternativas de la sociedad*. Madrid, HOAC, 1995.

ZUBERO, I.: *Movimientos sociales y alternativas de sociedad*. Madrid, HOAC, 1996.

Cáritas y la inmigración

José Manuel Herrera
Programa de Inmigrantes
Cáritas Española

Sumario

1. Doctrina social de la Iglesia Católica y de la Iglesia en España sobre la inmigración.—2. Planteamientos y propuestas de Cáritas Europa.—3. Planteamientos y propuestas de Cáritas Española sobre aspectos más significativos que afectan a los inmigrantes.—4. Las grandes líneas de intervención de Cáritas en favor de la integración de los inmigrantes en España.

RESUMEN

El compromiso de Cáritas con los movimientos migratorios de la población en general ha sido permanente y ha estado presente en su quehacer desde sus orígenes. La acción social de Cáritas a través de su Programa de Inmigrantes data desde hace diecisiete años, el artículo hace un rápido recorrido de la intervención y trabajo con y desde los inmigrantes extranjeros en España durante este periodo. Parte de las propuestas de la Iglesia universal y particular sobre la acogida y servicio a los inmigrantes y termina exponiendo las prin-

cipales líneas de intervención a favor de la integración de los inmigrantes en España.

ABSTRACT

Caritas commitment with the population migratory movements, in general, has been permanent and has been present in its actions since its origin. Caritas social action, through the Immigrants Program, started seventeen years ago. This article offers a quick view on the intervention and work together with the foreign immigrants in Spain during this period. It begins with the proposals of the universal Church, and, in particular, about the reception and services given to the immigrants, ending with the exposition of principal intervention lines in favour of the integration of the immigrants in Spain.

«La presencia de los inmigrantes en Europa representa la piedra de toque de nuestro cristianismo.»

MONS. HUSLER (*)

Se nos pide que, dentro de este número monográfico de DOCUMENTACIÓN SOCIAL sobre temas en torno a la inmigración, recordemos lo que han sido los planteamientos, las razones de ser, los acentos y las intervenciones del Programa de Inmigrantes en casi todo el territorio del Estado, junto a los nuevos retos que nos fuerzan a renovarnos cada día.

La exposición nos la hemos planteado en cuatro pasos, en que recordaremos:

1. Los planteamientos que la Iglesia en su conjunto y particularmente la Iglesia española nos proponen con mayor insistencia en la acogida y servicio a los inmigrantes.
2. El análisis y las propuestas concretas que, a este respecto, viene haciendo Cáritas en Europa.
3. La aplicación que en estos últimos 17 años viene haciendo de todo ello Cáritas Española.
4. Las grandes líneas y modos de intervención más concretos que el Programa de Inmigrantes de Cáritas Española defiende y mantiene.

1 DOCTRINA SOCIAL DE LA IGLESIA CATÓLICA Y DE LA IGLESIA EN ESPAÑA SOBRE LA INMIGRACIÓN

Del 5 al 10 de octubre de 1998 se celebró en Roma en el IV Congreso Mundial de la Pastoral de los Emigrantes y Refu-

(*) Ex Presidente de Cáritas Alemana y Presidente de Cáritas Internacional de 1975 a 1983.

giados, que se intituló «Las migraciones en el alba del tercer milenio» (1).

Durante los trabajos —en los que participamos 435 representantes de 103 países— se analizaron los aspectos positivos y negativos del fenómeno de las migraciones y sus causas; se afrontó el problema que el movimiento de tantas personas crea en los países que los acogen; se destacó la peligrosa tendencia actual de algunos países tradicionalmente acogedores a cerrar las fronteras; se puso de relieve el empeño creciente de las organizaciones humanitarias internacionales; se denunció fuertemente la vergonzosa política de la «limpieza étnica», y se invitó repetidamente a la reconciliación y al perdón.

Pero lo que queremos destacar en este momento son las recomendaciones y el llamamiento que se hizo a los diversos aspectos en que ha de ejercerse la intervención de la Iglesia. Sería esta la postura y propuesta más actualizada de la doctrina de la Iglesia en materia social aplicada a las migraciones.

Ya se dice en la «*Gaudium et Spes*», núm. 26, que «la emigración, al favorecer el conocimiento mutuo y la colaboración universal, constituye un nuevo y gran estímulo para la unificación de la familia humana, en el que es fácil ver la acción del Espíritu de Dios, que con admirable providencia guía el curso de los tiempos y renueva la faz de la tierra».

En todo caso, todos los cristianos están llamados a participar en la misión de la Iglesia para acoger bien a los inmigrantes y refugiados ya que, en la Iglesia y para ella, no hay «extranjeros». Se pide la apertura de la comunidad receptora al conocimiento del «otro». Esto exige una verdadera formación de los laicos de la Iglesia del lugar, que han experimentado la

(1) Ver una amplia recensión de este Congreso en *Entre Culturas*, núms. 32-33, págs. 2-7

migración y han de ejercer funciones de acogida. Los inmigrantes y refugiados, a su vez, también deberían participar en la planificación y en la preparación de las respuestas a sus propias necesidades.

Además, según palabras del Papa Juan Pablo II, en la audiencia especial concedida a este Congreso, «ciertamente resultaría significativo hacer un gesto por el cual la reconciliación, dimensión propia del jubileo, encontrara expresión en una forma de regularización de un amplio sector de estos inmigrantes que, más que los otros, sufren el drama de la precariedad y de la incertidumbre, es decir, los ilegales».

Y ya más en concreto, la Iglesia tendrá que preocuparse aún más por las víctimas de los tráfico organizados, sobre todo de las mujeres y los niños, que tienen derecho a una solidaridad cristiana más viva y profunda.

Como síntesis transcribimos textualmente el punto 2 de la Sección III, «Llamamientos a la Iglesia, ante las nuevas formas de movilidad humana, en los albores del tercer milenio», que dice así:

LA VIGILANCIA DE LOS DERECHOS DE LA PERSONA HUMANA

2.1. *La Iglesia considera que toda persona humana, en su dignidad fundamental, ha sido creada a imagen de Dios.*

2.2. *En la realidad de las nuevas formas de migración están en juego derechos esenciales:*

- El derecho a la vida.*
- El derecho a vivir seguros en el propio país.*
- El derecho a la subsistencia material.*
- El derecho de asilo.*
- El derecho a vivir en familia.*
- El derecho a recibir un reconocimiento social.*

2.3. *En nombre del amor de Cristo, la Iglesia vigila sobre el ejercicio de esos derechos.*

2.3.1. *Está llamada a intervenir ante el poder público cuando verifica que la ley civil está en contradicción con la ley moral o no se tiene en cuenta la dignidad de las personas.*

2.3.2. *Debe garantizar, en ciertas circunstancias, un ministerio y un apoyo constante a las categorías de inmigrantes particularmente expuestas:*

- Los que piden asilo.*
- Los refugiados y los desplazados.*
- Los extranjeros expuestos a la discriminación.*
- Los extranjeros indocumentados.*
- Los jóvenes nacidos en la inmigración y marginados.*

2.4. *No se deben pasar por alto los deberes que incumben a todo individuo que desea emigrar a un país cuyas leyes tiene que respetar, a no ser que dichas leyes violen los derechos humanos fundamentales.*

2.5. *El derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión es un derecho fundamental del hombre, que incluye también la libertad de manifestarlos en el ámbito público y privado.*

Como complemento y traducción al espacio español de este conjunto de declaraciones y propósitos, recogemos aquí las ideas básicas del mensaje de la Comisión Episcopal de Migración, de la Conferencia Episcopal Española, en su texto para el próximo Día de las Migraciones, con el título «El camino es la acogida» (2):

- *El sistema capitalista imperante obliga a muchos seres humanos a ponerse en camino en angustiosa peregrinación, buscando medios para su subsistencia; las condiciones económicas y la baja natalidad de los países desarrollados como España hacen que los flujos migratorios sean una realidad en constante crecimiento; en la actualidad ya se necesitan extranjeros, pero se van a necesitar aún más en el futuro.*

(2) «El Camino es la Acogida. Porque fui extranjero y me acogisteis» (Mt 25,35). Documentos de la Comisión Episcopal de Migración. Madrid: Editorial EDICE.

- Hay que reconocer que el buen momento en el desarrollo económico de nuestro país se debe al esfuerzo y trabajo de todos los españoles, pero también a la laboriosidad de muchos emigrantes que viven entre nosotros.
- Estaríamos traicionando lo más sagrado de la persona si sólo quiéramos mano de obra, olvidando que los que vienen a trabajar son personas con todos sus derechos. Por eso el camino es siempre la acogida; la invitación a la hospitalidad resulta actual y urgente. Recordamos y pedimos a toda la comunidad cristiana, a las parroquias y a los demás grupos eclesiales, que abran sus puertas y que vivan el gozo de la acogida a los más desfavorecidos.
- Debemos estar dispuestos a abrir nuestro corazón a los valores de la diversidad y a desterrar de nuestra vida todo sentimiento racista o xenóforo. Hemos de superar el egoísmo y la propia seguridad personal al contemplar el corazón del Padre, que se alegra y goza al ver convivir como hermanos a hombres de toda raza, lengua, pueblo y nación.

No es el momento ni tenemos espacio para profundizar en los fundamentos teológicos y pastorales de la atención a los inmigrantes. Existen libros muy válidos al respecto (3).

2 PLANTEAMIENTOS Y PROPUESTAS DE CÁRITAS EUROPA

Cáritas Europa abarca y está organizada por todo el territorio geográfico de Europa, desde los Urales a Gibraltar. Son, pues, 43 Cáritas nacionales nacidas y organizadas de muy diversas maneras, siempre muy vinculadas y condicionadas por la realidad histórica local.

En tanto que Cáritas continental, ha decidido apostar y ponerse al servicio de la construcción de una Europa para todos sus ciudadanos y para el mundo.

(3) MARTÍNEZ RODRIGO, Antonio: *Las migraciones: un signo de los tiempos. Jalones para una pastoral inmigrante*. Estella (Navarra): Verbo Divino, 1995, 168 págs.

Cáritas, sin olvidar los múltiples aspectos negativos ni las dificultades que se oponen a la construcción de Europa, quiere destacar valores que consideramos o, al menos, deseamos que sean logros: la dignidad intangible de la persona humana, con independencia de raza, lengua, religión, sexo o posición social; los ideales de libertad y de justicia para todos y el valor de la solidaridad.

Dado el pluralismo cultural y religioso de Europa, Cáritas considera que se impone poner en marcha con toda urgencia un diálogo entre las religiones, las culturas y las filosofías. Hay que hacer prevalecer la idea y la práctica de una Europa multicultural y multirreligiosa.

Al mismo tiempo, nuestra propia trágica historia nos fuerza a considerar el futuro del mundo entero y a comprometernos a favor de un orden mundial justo y ecológico.

Cáritas Europa se ha marcado cuatro espacios prioritarios y comunes de actuación:

1. Intervenir en todo el discurso y proceso de lucha contra la pobreza.
2. Atender e implicarse en el proceso de acogida e integración de refugiados e inmigrantes.
3. Atender a las situaciones de emergencias internacionales, y
4. Intervenir en el codesarrollo.

Desde comienzos de los años 80 se buscó, en el seno de Cáritas Europa, acompañar el fenómeno de las migraciones, antiguo en Europa, pero que presentaba características nuevas: un incremento en los movimientos (sobre todo de refugiados, a partir de las restricciones implantadas tras la crisis provocada por la subida de los precios de los combustibles) y la incor-

poración como países de llegada de inmigrantes de los países mediterráneos: Italia, España, Portugal y Grecia.

Además de la información y puesta en común de la situación en cada país, la temática central que fuimos tratando en nuestras reuniones fue evolucionando de lo exclusivamente referido a los refugiados (preocupación inicialmente casi exclusiva para los países centrales) a las problemáticas de los inmigrantes en situación irregular, los «sin papeles», centrándose finalmente en los temas importantes de la integración de los inmigrantes que van, cada vez en mayor número, decidiendo estabilizarse y radicarse entre nosotros.

A lo largo de 18 años de este trabajo se han ido elaborando diversos materiales para uso interno y para plantear a las autoridades europeas, de los que podremos destacar algunos: en 1994 se elaboró el documento «Propuestas para una nueva política europea de inmigración» (4). El 7-11-95 Cáritas Española fue recibida en audiencia por el entonces Presidente de la Unión Europea, D. Felipe González; se le hizo entrega y comentó el documento y una serie de propuestas, en relación a la inminente Conferencia Euro-mediterránea (Barcelona 27-28-11-95) y sobre la CIG (Conferencia Intergubernamental) que habría de tener lugar bajo el mandato italiano (5), en 1996. Otro de los documentos elaborados por este grupo de trabajo fue «La precariedad de los extranjeros sin residencia legal en Europa» (6).

Además podemos considerar riqueza de todos nosotros los documentos elaborados por diversas Cáritas nacionales: Cáritas Suiza nos recordaba que «hace falta una ética europea» (7), por ejemplo; el Secours Catholique, de Francia, elaboró un buen

(4) Ver *Entre Culturas*, núm. 9, págs. 2-5.

(5) Ver *Entre Culturas*, núms. 18-19, págs. 2-5.

(6) Ver *Entre Culturas*, núm. 22, pág. 48, y núm. 23, págs. 4-7.

(7) «Permettre à tous de vivre dignement». Ver *Entre Culturas*, núm. 3, págs. 2-4.

manual sobre modos de ayuda a inmigrantes en situación irregular (8). Y por último recordaremos aquí la ponencia de Hermann UHLEIN, presidente en su momento del Grupo de Trabajo Migraciones de Cáritas Europa, «Elementos y retos fundamentales de una política global de integración» (9).

Actualmente, dado el gran número de Cáritas nacionales y su interés por los temas de migración, se ha reconstituido una llamada Comisión de Inmigración, con un pequeño número de miembros, que se está reuniendo dos o tres veces al año, para tratar los temas en curso y preparar el gran encuentro de todos, el Foro anual para todos los miembros europeos, que tendrá duración de varios días y un contenido básicamente monográfico (10). A la Comisión de Migración actualmente pertenecemos: Bélgica, Francia, Luxemburgo, Alemania, República Checa, Suiza, Croacia, Gran Bretaña, Suecia y España. Como apoyo permanente a esta Comisión de Migración está Bruno Kapfer, oficial para la migración en el equipo del Secretariado de Cáritas Europa en Bruselas.

3**PLANTEAMIENTOS Y PROPUESTAS DE CÁRITAS ESPAÑOLA SOBRE ASPECTOS MÁS SIGNIFICATIVOS QUE AFECTAN A LOS INMIGRANTES**

A lo largo de los ya 17 años del Programa de Inmigrantes en Cáritas Española hemos podido celebrar un gran número

(8) Secours Catholique. «Les sans papiers: livre blanche». París: Secours Catholique, 1993, 39 págs.

(9) Ver *Entre Culturas*, núm. 17, págs. 2-5.

(10) Del 14 al 16 de septiembre de 2000 tuvo lugar en Croacia el primer Foro de Migraciones, organizado para todas las Cáritas de Europa que, con el título de «Criterios de acogida a los solicitantes de asilo», trató este tema, básico para las problemáticas actuales de los países del Este y también, en seminarios, otros temas emergentes y de actualidad: la lucha contra el tráfico de mujeres a fines de prostitución, las situación de los menores no acompañados, la asistencia legal a los solicitantes de asilo, los programas de retorno voluntario y de reasentamiento de refugiados, el trabajo pastoral con los inmigrantes.

de encuentros, de los que han resultado análisis, conclusiones y propuestas, para uso interno y para ser elevadas a diversas instancias políticas y administrativas.

También aquí queremos valorar lo más interesante.

Cáritas Gerona fue el alma de las «50 Propuestas sobre Inmigración», dossier elaborado por la Comisión de Asociaciones de Inmigrantes y Organizaciones No Gubernamentales de las Comarcas de Girona, que resultó ser el primer documento en España a ofrecer una propuesta global en búsqueda de la integración de los inmigrantes, con referencias especiales al Gobierno del Estado, a la Generalitat, a los Ayuntamientos y a los agentes sociales (11).

Durante todo 1994 y 1995 desde los diversos niveles de la Confederación se trabajó el documento «*Inmigrantes, propuestas para su integración*» (12), que recibió la aprobación del Consejo de Cáritas Española. En él, dentro de lo que llamamos Marco Político, insistimos en la necesidad de seis elementos para la integración: consenso, previsión, pacto institucional, estatuto de residente permanente, reconocimiento del papel complementario de las ONGs y visión europea en los planteamientos. Dentro del Marco Legal se propusieron una serie de elementos para la reforma del Reglamento (el de 1986), referidos concretamente a las entradas y visados, a los permisos de trabajo y de residencia, a las tramitaciones y a las expulsiones. Dentro del Marco Social, tratamos del trabajo, la sanidad, la vivienda y la formación. Finalmente se solicitaban actitudes constructivas a la sociedad civil y a los poderes públicos. De este documento se llegó a hacer una muy amplia difusión entre políticos, Administraciones y ONGs, amén de la gran ayuda que

(11) Ver *Entre Culturas*, núm. 2, págs. 2-6.

(12) Ver *Entre Culturas*, núm. 14, págs. 2-19.

representó a las Cáritas, especialmente a las muchas que se fueron incorporando al programa durante estos años.

Tras haber trabajado con otras muchas ONGs y sindicatos por y en la reforma del Reglamento, que culminó con su aprobación en 1996, vimos la necesidad de plantear nuevamente y actualizar, en síntesis, nuestro análisis y propuestas. Lo hicimos en 11 tesis, que llamamos «*Cáritas y la integración de los inmigrantes*». Recogen y definen no sólo lo que la Institución considera que son los parámetros con los que hay que plantearse el fenómeno de la inmigración en España, sino también algunas de las medidas que se hacen imprescindibles e, incluso, el talante de nuestra Institución. Una vez más, el documento recibió la aprobación del Consejo de Cáritas Española, en su reunión ordinaria de los días 13 y 14 de noviembre de 1998 (13).

Las dimensiones y los objetivos de este artículo no nos permiten más que transcribir el enunciado de cada una de estas propuestas, sobre las que ya hemos elaborado un trabajo de síntesis, con los datos que las corroboran y las acciones que se van realizando y se pueden emprender a propósito de cada enunciado. Las tesis se pueden organizar así:

A) REALIDAD

1. España es un país de inmigración.
2. El saldo de la inmigración es positivo.
3. Los inmigrantes van a permanecer entre nosotros y han de entrar a formar parte de nuestra historia.

B) INTEGRACIÓN

4. Integrarse es participar.
5. Estabilización y arraigo son básicos para la integración.

(13) Ver *Entre Culturas*, núms. 30-31, págs. 2-5.

6. Los derechos de los inmigrantes son derechos humanos.

C) EXIGENCIAS

7. Necesidad de gestionar los flujos migratorios.
8. La Cooperación al Desarrollo de los países de procedencia es una medida complementaria de las políticas de inmigración.
9. Normalización de las acciones a favor de la inmigración.
10. No es aceptable que, por no enfrentar los problemas en sus raíces, se acepten situaciones de emergencia permanente.
11. Los temas de inmigración han de ser tratados y legislados en el nivel europeo.

Ha habido de nuestra parte –dentro y fuera del ámbito del Foro para la Integración de los Inmigrantes del que formamos parte durante su primer mandato (14)– bastantes acciones y propuestas tendentes a plantear alternativas a normativas e intervenciones de las diversas Administraciones (15).

De entre ellas, y para terminar este apartado, destacaremos las *Observaciones de Cáritas Española a propósito de la propuesta de modificación de la LO 4/2000, sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros en España y su Integración Social*, aprobadas por el Consejo General de Cáritas Española, en su sesión del pasado 24 de junio. El documento fue preparado por un equipo de expertos jurídicos y los técnicos de la propia Institución. En dicho informe, tras interrogarse sobre «la oportunidad

(14) Creemos que cabría estudiar modos y maneras menos ambiguos que definiesen los ámbitos de pertenencia y competencia de los diversos niveles de FORO que se van constituyendo por toda la geografía del Estado. Asociaciones de ámbito estatal en el estatal, autonómico en las autonómicas y local en las locales.

(15) Ver *Entre Culturas*, núms. 18-19, págs. 2-5

y la justificación de la reforma tal y como está planteada», Cáritas define sin ambages su posición sobre este tema: «Adelantamos nuestra opinión: no es oportuna, ni está suficientemente justificada en sus actuales términos».

El estudio, que fue enviado por el Presidente de Cáritas, José Sánchez Faba, al Ministro de Interior y al Delegado del Gobierno para la Inmigración, se inicia con un fundamentado análisis sobre el proceso de reforma legal que se ha puesto en marcha y en el que, a través de 12 puntos, se describe el contexto socio-político sobre el que se asienta. De entrada, Cáritas recuerda que «no se puede abordar la regulación del fenómeno migratorio como un hecho estructural, si no es teniendo presentes sus múltiples causas y conjugando los distintos factores en intereses en juego».

La segunda parte del documento tiene un acentuado carácter técnico-jurídico. En él se plantean las aportaciones de los servicios jurídicos a aspectos esenciales del Borrador de Anteproyecto, como son el principio de equiparación entre los derechos de los nacionales y los inmigrantes, los derechos y libertades de los extranjeros, la reagrupación familiar, las garantías jurídicas, la entrada y permanencia, el acceso al trabajo y el régimen sancionador (16).

4**LAS GRANDES LÍNEAS DE INTERVENCIÓN DE CÁRITAS
EN FAVOR DE LA INTEGRACIÓN DE LOS INMIGRANTES
EN ESPAÑA**

Paralelamente a toda la reflexión y elaboración de documentos ha ido en aumento la demanda de individuos y colec-

(16) Ver el texto íntegro en este mismo volumen, artículo núm. 10.

tivos inmigrantes a nuestras Cáritas, que han sabido ir dando respuestas de emergencia y más organizadas a las necesidades de estas personas.

Actualmente, en 57 (de un total de 68) Cáritas Diocesanas se realiza un esfuerzo diario de atención y seguimiento explícito en la ayuda a inmigrantes, con una inversión total, en 1999, en torno a los 450 millones de pesetas, sin contar los servicios y ayudas dispensados a través de los diversos puntos de atención parroquiales e interparroquiales desde donde —con la intención muy consciente de no aumentar su discriminación— se atiende a los inmigrantes en igualdad de condiciones con los españoles que lo necesitan.

El objetivo concreto de nuestra intervención es contribuir a la integración en la sociedad española del inmigrante residente habitual en el territorio del Estado. Es decir, trabajamos por la plena normalización de sus vidas entre nosotros: por su participación como sujetos de derechos y deberes desde el respeto de sus señas de identidad y la promoción de su autonomía.

De otra manera: nos proponemos ayudar a satisfacer las necesidades básicas para su desarrollo a escala humana (necesidades de los inmigrantes y sus familias), mejorando su calidad de vida (incluida la estabilidad legal y laboral, el alojamiento y la sanidad) y reforzando su proceso de integración (que comprende el avanzar en el dominio de la que ha de ser su nueva lengua y en el conocimiento de la claves culturales del país), desenvolvimiento autónomo y acceso a los recursos normalizados. Se ha de potenciar, además, su asociacionismo e identidad cultural). La culminación del proceso será la consideración real de inmigrante como ciudadano de pleno derecho.

En resumen, trabajamos en dos dimensiones complementarias:

1. Capacitar a los inmigrantes para su crecimiento e integración, pues se trata de adultos bloqueados en su crecer individual y social.
2. Y reivindicar, colaborando al mismo tiempo, la creación de condiciones estructurales que posibiliten esta integración legal y social.

Solemos decir —porque así lo hacemos en la práctica las ONGs y, en especial, Cáritas— que, para una buena intervención, se han de tener en cuenta cuatro aspectos: Se ha de CO-NOCER, se ha de APOYAR, se ha de MEDIAR y es indispensable SENSIBILIZAR.

Conocer significa, en inmigración, mantener a los equipos informados sobre la globalidad de los movimientos migratorios en el mundo, en Europa y en España y, dentro de ella, en la respectiva región, provincia y localidad, junto al esfuerzo, ya de cada uno, de llegar hasta al conocimiento y relación personal. Ya en el Encuentro Estatal que tuvimos en Madrid del 22 al 24 de octubre de 1999 nos planteamos los desafíos que presentan a Cáritas las migraciones en el 2000 y profundizamos en los límites laborales, en los conflictos personales y colectivos que surgen en torno a las migraciones y en las problemáticas emergentes, como la de los menores inmigrantes no acompañados, que habíamos hecho preceder de un rápido sondeo sobre los menores en la inmigración.

El *apoyo*, el servicio solidario y cercano son las intervenciones diarias: Los avances y retrocesos, «las alegrías, angustias y esperanzas» vividas por nuestros profesionales, asalariados o voluntarios, y por los propios inmigrantes con los que, en las

clases de lengua y cultura, en las consultas, mediaciones y diligencias, en busca de «papeles», trabajo o alojamiento, de solicitudes de comedor en el colegio para los niños o de orientación y derivación hacia otras organizaciones e instituciones. En todo ello aflora la dificultad y el enriquecimiento con el intercambio de modos de ver y de sentir, impensables hace pocos años, cuando ni conocíamos la palabra «interculturalidad».

Se ha de *mediar* ante los roces y choques abiertos, ante las rigideces, las sutilezas y las interpretaciones que frenan y dificultan el aclarar, confirmar y garantizar la estabilidad de las situaciones legales, laborales, etc. Una buena normativa legal puede prevenir la precariedad, la exclusión, el abuso y hasta las dolorosas manifestaciones de xenofobia. Por eso, durante 1999, que desde el inicio tuvo carácter legislativo, Cáritas hizo un gran esfuerzo por enriquecer el debate sobre integración. Se concretó en una muy grande difusión (20.000 ejemplares) de su documento «Cáritas y la Integración de los Inmigrantes»: a ello se dedicó el número doble (32-33) del boletín *Entre Culturas* y gran parte del VIII Encuentro estatal realizado en octubre, con más de 80 participantes.

En vísperas del debate final, que culminó en la Ley 4/2000, la Asamblea de Cáritas Española emitió una declaración final donde se dieron a conocer los planteamientos y demandas de trato ajustado a derechos humanos, referidos a los inmigrantes. Había sido precedida de una carta al Presidente del Gobierno sobre la inminente Ley de Extranjería.

Un buen esfuerzo de *sensibilización* se realizó, en unión con otras organizaciones de la Iglesia, en la Campaña, puesta en marcha el 16-12-1998, por la Defensa de un Estatuto digno de los trabajadores inmigrantes. Cáritas aportó más de 10.000 firmas recogidas en bastantes parroquias de una treintena de

diócesis. El conjunto de listados se hizo llegar al Presidente del Congreso de los Diputados.

Junto a estos cuatro aspectos de la intervención, cuidamos otras dos dimensiones: la *formación continuada* de nuestros cuadros y la *coordinación* al interior y con otras organizaciones de fuera de la Institución. La conexión y trabajo conjunto dentro de la casa está más desarrollada con los programas de mujer, temporeros y cooperación al desarrollo (en este caso concreto con la sección del departamento de Cooperación Internacional que apoya a las Cáritas de la región MONA-Medio Oriente y Norte de África).

Nuestros medios personales pueden cifrarse en 100 contratados y 1.000 voluntarios. Los medios estructurales son la red geográfica, cubriendo actualmente el 83% de las diócesis, donde la presencia es continuada, facilitando un servicio coherente y el acompañamiento de procesos personales y colectivos.

Finalmente, agradecidos, hemos de recordar que, a comienzos de 1999, a propuesta de la Secretaría General de Asuntos Sociales, se concedió a Cáritas Española la Cruz de Oro de la Orden Civil de la Solidaridad Social, «por la labor continuada a favor de la integración e inserción sociales de personas y colectivos en dificultad o en riesgo de exclusión social, *con especial mención de los programas desarrollados a favor de las personas inmigrantes*».

El Ejido: Un fenómeno singular

Juan Sánchez Miranda
*Miembro del Colectivo Algarabía
de la Universidad de Almería*

Sumario

1. Introducción.—2. Un contexto y una historia singular.—3. La emigración y la pobreza: una lección antigua.—4. Los temporeros internos: los primeros inmigrantes.—5. Evolución de la población.—6. ¿Qué hay detrás de éste proceso de crecimiento en la población?—7. No hay ganancia sin pérdida ni pérdida sin ganancia.—8. La llegada de los «totalmente otros».—9. El Ejido, un fenómeno singular.

RESUMEN

La introducción del plástico en el sistema de producción agrario ha desencadenado, en El Ejido y en toda la comarca del Poniente almeriense, en apenas 40 años, un conjunto de cambios en cascada, en todos los ordenes, originando una verdadera mutación cultural. Se ha producido una sucesión de procesos migratorios, internos y externos, de personas que han roto con sus raíces y orígenes tradicionales para asentarse en una sociedad de mercado, en un contexto de modernidad. La resultante es una sociedad de individuos que han adosa-

do sus casas, sus invernaderos, sus vehículos, pero que no ha dispuesto del tiempo ni de las condiciones necesarias para dejar de ser una masa de individuos aislados y conformar una verdadera trama social. La llegada de los inmigrantes ha venido a introducir una mayor complejidad a esta realidad social. Ubicados en verdaderos guetos diseminados, muchas veces en condiciones de marginalidad, sin que se hayan producido otras mediaciones que las del mercado, convierten a esta sociedad paralela, de hombres solos, en caldo de cultivo para que surjan y se refuercen prejuicios, miedos y rechazos entre autóctonos e inmigrantes. Un fenómeno sin duda singular que exige medidas singulares.

ABSTRACT

The introduction of plastic materials in the agriculture production system has produced in El Ejido and in all the region of western Almería, during less than 40 years, a set of changes, as a waterfall, affecting all the social structure and creating a real cultural mutation. It has been produced a succession of internal and external migration processes of people breaking the traditional roots and origins in order to settle down in a market society, in a modern context. The result of that is a society of inhabitants with attached houses, green houses and cars, but without the chances to overcome their situation of being a mass of isolated individuals unable to conform a real social web.

The arrival of the immigrants has introduced a great complexity to social reality. Confined in scattered real ghettos, sometimes under marginal conditions, with the only intervention of the free market, this parallel society is composed by men living alone. This situation provides a culture medium to create and reinforce all kind of prejudices, fears and repulses among autochthonous and foreign people. Undoubtedly a singular phenomenon that requires singular measures.

1 INTRODUCCIÓN

Estamos ante un espacio con una larga historia al tiempo que como entidad jurídico-administrativa fue creada en 1982. Pero por importante que sea el hecho de la división del anterior municipio de Dalías y la creación de la entidad municipal independiente de El Ejido, han sido las transformaciones económicas, sociales y culturales acaecidas en esta segunda mitad de siglo las que mayor relevancia han tenido y que no sólo han conformado el contexto de este municipio, sino de toda la Comarca del Poniente almeriense.

Un contexto en el que la agricultura intensiva se ha convertido en la primera actividad económica de la zona, pero también en la locomotora de otros sectores, y fuente principal de recursos de la provincia. Un lugar que para unos ha pasado a ser parte central del «milagro económico de Almería»; para otros un «gigante con pies de barro»; otros lo han visto como «un mar de plástico», etc. Una realidad ante lo que cabe todo menos la indiferencia.

2 UN CONTEXTO Y UNA HISTORIA SINGULAR

El Ejido es un municipio situado en la zona sur-oeste de la provincia de Almería, con una superficie de 240 Kms², en un enclave entre el mar Mediterráneo y la montaña de la vertiente Sur de la Sierra de Gador.

En la historia de esta costa almeriense existe constancia de la existencia de actividades pesqueras en época pre-romana,

que continuarían en la ciudad romana de Murgis. Un recurso que practicaron los musulmanes en su larga trayectoria de siglos y que continuó la sociedad repobladora que les sustituyó tras su expulsión llegando hasta nuestros días. Parecida suerte a través del tiempo corrieron la explotación salinera, la recogida del esparto, la actividad ganadera, los cereales, los parrales y, por último, los actuales cultivos intensivos (1).

El mar ha estado presente en el devenir continuo de la historia de El Ejido. Su situación geoestratégica hace que se haya visto afectado permanentemente por las relaciones de ambas orillas y que haya sido escenario de las múltiples idas y venidas; de los intercambios y de las luchas que se han producido entre uno y otro lado del Mediterráneo.

Si nos situamos en tierra, hemos de destacar la particular importancia que tiene como uno de los últimos espacios de los que se serían expulsados los moriscos del reino de Granada a finales de 1570, así como de los subsiguientes enfrentamientos de corsos y berberiscos, signos de dos riberas que les ha resultado imposible ignorarse y que se han mantenido en permanente relación aunque con frecuencia bajo el signo de la disputa y del conflicto. Defender estos límites conquistados pasa a ser una de las actividades primordiales de esta comarca entre los siglos XVI y XVIII.

Dada la escasez de precipitaciones, su elevado número de horas de sol y las masas frecuentes de aire que lo recorren hacen que lo podamos encuadrar dentro de un clima mediterráneo subdesértico. De ahí que el agua haya sido una preocupación permanente en la historia de El Ejido. De la lucha contra la sequía surgieron las primeras canalizaciones romanas de Mur-

(1) Ver PONCE, Pedro (1988): «El Ejido, espacio y tiempo», Almería: Ayuntamiento de El Ejido.

gis (2); las nuevas canalizaciones árabes o las reconstrucciones de las antiguas; la construcción de balsas o aljibes; los pozos y las norias posteriores, y las acequias y canales para transportar el agua desde las estribaciones de la sierra hasta sus campos desérticos.

A partir de 1953, a través del Instituto Nacional de Colonización, se descubre la gran riqueza de aguas subterráneas con que cuenta el municipio y se inicia el empleo de la tecnología más avanzada para realizar las perforaciones para la construcción de pozos, elevar y conducir el agua. Paralelamente a la lucha por encontrar el agua se han desarrollado sistemas de riego que han ido mejorando significativamente su aprovechamiento.

La introducción del plástico como elemento protector y el recurso del agua conforman una alianza que supone una verdadera ruptura en la historia de El Ejido, de toda la comarca del Poniente y en gran medida de la Provincia.



LA EMIGRACIÓN Y LA POBREZA: UNA LECCIÓN ANTIGUA

Almería ha sido una provincia, sobre todo en la primera mitad del presente siglo, sumida en una pobreza extrema; ha tenido que buscar en la emigración su principal recurso para equilibrar esa ecuación, siempre difícil de ajustar, del pan y las bocas. Muchos hicieron «las Américas», Argentina sería el principal destino; otros se dirigieron al Norte de África, sobre todo a la región de Orán, y más tarde fueron los países del centro de Europa sus destinos.

(2) Murgis fue el nombre de la ciudad asentada en el periodo romano en El Ejido y de la que se conservan algunos importantes restos.

Los datos estadísticos acerca del crecimiento vegetativo de la Provincia entre 1900 y 1970 habrían de dar una tasa de población en torno a las 600.000 personas, donde sólo vivían en aquel momento 375.000. Esto nos da una idea del saldo migratorio.

A mediados de los años cincuenta se sitúa el punto de inflexión migratoria en una comarca. El cambio de situación económica se encuentra sin duda en la realización de una serie de extracciones acuíferas y el inicio de los cultivos enarenados.

Pronto, a mediados de los años 60, se introduce otra novedad tecnológica que desplazará los sistemas de cultivo enarenados y supondrá el empujón definitivo en todo lo que se conoce como «Poniente almeriense», nos referimos a la utilización del plástico en la construcción de los primeros invernaderos.

4 LOS TEMPOREROS INTERNOS: LOS PRIMEROS INMIGRANTES

Como consecuencia de estas transformaciones tecnológicas y económicas se origina una explosión demográfica vinculada a la migración interior de personas originarias de las zonas más deprimidas del interior de la provincia, así como de las provincias vecinas de Granada y Jaén, principalmente.

En un primer momento no se trata tanto de una emigración con vocación de asentamiento cuanto de un colectivo de temporeros que se desplazan para realizar las tareas de recogida o manipulado de los frutos o como obreros en las empresas de servicios auxiliares.

En un estudio del historiador E. SILVA (3) se calcula que el 60% del trabajo agrícola lo realizaban los componentes de la propia familia, en tanto que el 40% restante corría a cargo de estos obreros contratados.

En este mismo estudio E. SILVA hace una serie de anotaciones descriptivas de las características en que se encuentran estos temporeros que vienen a trabajar durante la duración de las campañas agrícolas. De su análisis cualitativo podemos concluir:

- Generalmente se trata de un trabajo de temporada coincidiendo con las épocas de la recogida de las cosechas.
- Es una emigración fuertemente feminizada, de individuos solos, jóvenes principalmente; de las poblaciones más cercanas primero, ampliándose hacia un círculo cada vez más amplio después.
- Predominan las personas que han cursado algunos años de estudios primarios, otros no han estado escolarizados.
- Suele tratarse de chicas conocidas o familiares de personas que emigraron anteriormente desde sus pueblos de origen y es frecuente que se desplacen los agricultores a contratar a estos trabajadores a sus pueblos.
- En las razones de esta movilidad humana confluyen las necesidades y demandas de estos jóvenes, deseosos de mejorar su vida tanto como de las necesidades de mano de obra que la expansión económica va generando.
- Con relación a las condiciones de las viviendas que habitan se ponen de relieve las grandes carencias que pre-

(3) SILVA, E.: *Estudio Sociodemográfico de Roquetas de Mar, Vicar y Felix*. Archivos parroquiales de Roquetas de Mar. Almería, 1972.

sentan y el hecho de que muchas de estas personas estén alojadas en los propios domicilios de los empleadores y que gran parte de las mismas se encuentren en lugares diseminados por el campo.

- Aunque no se cuantifica, se resalta el hecho de la desregulación de los contratos, los horarios abusivos de trabajo (entre nueve o diez horas), los escasos espacios para el descanso, etc.
- Por otra parte constatamos una evolución progresiva de estos proyectos migratorios, que en su inicio no van más allá de los meses de la temporada, para terminar convirtiéndose en asentamientos familiares, lo que conlleva no pocas dificultades, sobre todo las de poder encontrar una vivienda.

A partir de aquellas primeras migraciones interiores, hoy mayoritariamente asentadas, se originó una sucesiva cadena de desplazamientos, que han llevado a El Ejido a convertirse en el segundo municipio de la provincia, en cuanto a población se refiere, inmediatamente después de la capital.

5 EVOLUCIÓN DE LA POBLACIÓN

A finales del siglo pasado (1887) los habitantes de El Ejido eran 2.247, un siglo después la población era de 38.646. En un siglo había experimentado un crecimiento de un 1.720%. Ha sido en la segunda mitad de siglo cuando realmente se dispara el proceso de crecimiento de la población. Si en 1950 los habitantes eran 7.160, en 1998 había alcanzado los 50.170, un crecimiento aproximado de un 700%.

Este aumento de población es verdaderamente espectacular, sobre todo teniendo en cuenta que está referido a un medio agrícola; sólo se explica por un alto crecimiento vegetativo unido a un intenso proceso de inmigración. En una muestra aleatoria (4) de 5.992 personas, realizada en 1980, resultó que casi la mitad (el 46,22%) de los habitantes del municipio procedían directamente de la inmigración. En el Plan de Ordenación del Territorio de la comarca del Poniente Almeriense (2000), en su Memoria informativa (5), se señala que el 97% de la población de El Ejido ha nacido en otro municipio.

A las personas temporeras y asentadas hay que sumar la población que diariamente se desplaza a desarrollar su jornada laboral en el municipio, y que en el estudio citado de P. PONCE se estimaba ya en 1988 en unas 3.400 personas. Hoy las importantes mejoras de carreteras, sobre todo con la construcción de la autovía Almería-Adra, hacen que se haya disparado el número de quienes eligen el desplazamiento diario en lugar del traslado de domicilio.

6 ¿QUÉ HAY DETRÁS DE ESTE PROCESO DE CRECIMIENTO EN LA POBLACIÓN?

Los cultivos hortofrutícolas en enarenados primero (décadas de los 50-60) y los intensivos bajo plástico después (principalmente de los años 70 en adelante), junto con todo un importante sector de servicios y de industria auxiliar en torno al desarrollo agrario, son los responsables de este dinamismo económico y poblacional, que han provocado un

(4) Recogida por PONCE, P. en la obra citada, pag. 70.

(5) CRUZ, J., y otros: *Plan de ordenación del territorio de la comarca del Poniente Almeriense*. Sevilla: Junta de Andalucía, 2000.

masivo desplazamiento de la montaña a los márgenes del litoral almeriense.

Si tomásemos una foto fija de la ubicación del centro económico y poblacional de los municipios de la Comarca del Poniente durante los últimos siglos lo encontraríamos, sin duda, en las faldas de la sierra de Gador, donde era más fácil el acceso al recurso escaso del agua, había una mayor protección de los fuertes vientos de la zona y, sobre todo, cierta distancia de un mar demasiado peligroso durante siglos para unas poblaciones repobladas que habían ocupado el lugar de otras que previamente habían sido expulsadas.

Durante la segunda mitad de nuestro siglo se rompe totalmente con esta imagen, cambia el paisaje y el paisanaje de toda la zona del Poniente. Las antiguos centros urbanos se ven despoblados, o al menos viven un verdadero estancamiento poblacional y económico, en tanto que se produce una verdadera revolución en el corto espacio de llanura que separa el mar de la montaña, y que se extiende apenas unos 40 kilómetros entre las localidades de Aguadulce y Adra.

Muestra de lo que acabamos de indicar es el caso de El Ejido: hasta 1982 era un núcleo más de población perteneciente al municipio de Dalías, un término municipal que entonces contaba con una población superior a los 33.000 habitantes, y que después de la segregación apenas si alcanzaba, en 1998, los 3.639.

Los cambios tecnológicos introducidos en las nuevas explotaciones agrícolas han hecho desaparecer los antiguos parrales, las pequeños explotaciones y huertas, los campos de cultivos de cereales, los pastizales de ganados, todos ellos vinculados a economías de subsistencia, para entrar, sin tránsito

alguno, en una verdadera economía de mercado, a un ritmo de transformación que en la década de los ochenta osciló, a nivel comarcal, entre las 400 y 500 Has./año, reduciéndose en la de los noventa, pero manteniéndose entre las 200 y 300 Has./año. En el momento actual la extensión de invernaderos cultivada en la comarca supera las 17.000 Has. y continúa su expansión hacia el Levante y Norte de la Provincia (6).

Este dinamismo económico expansionista se encuentra con no pocas señales de alerta, sin que hasta el momento hayan sido capaces de frenarlo: la sobreexplotación de los acuíferos (7), que se cifra en la actualidad en un 200%; el encarecimiento de los suelos y en general los gastos de producción, el aumento creciente de la producción y la competencia con otras zonas agrarias, hacen cada vez difícil conseguir mercados en los que vender los frutos y a unos precios que permitan vivir a quienes los cultivan.

7 NO HAY GANANCIA SIN PÉRDIDA NI PÉRDIDA SIN GANANCIA

Evidentemente las transformaciones vividas no alcanzaron sólo al modelo de producción sino que acarrearón consigo una serie de cambios en cascada, que generaron un nuevo modelo de cultura, de valores, de relaciones sociales, de convivencia.

Cuando los jóvenes alpujarreños o de las zonas deprimidas del interior se desplazaban para trabajar como temporeros agrícolas, no sólo lograban unos jornales que les abrían a nuevas posibilidades de libertad y de independencia; estaban in-

(6) *Plan de ordenación del territorio de la comarca del Poniente Almeriense*, 2000, pág. 17.

(7) *Idem*, pág. 15.

roduciéndose en un verdadero proceso de cambio, dejando atrás el modelo de cultura tradicional de sus padres para entrar en el marco de la modernidad dentro de las reglas de juego del más puro capitalismo.

Esta experiencia migratoria suponía para estos jornaleros no sólo el cambio de tipos de cultivo sino el hecho de dejar de trabajar como manos familiares para empezar una vida laboral personal a cambio de un salario.

Procedían de espacios rurales, generalmente de pequeñas poblaciones o de caseríos diseminados, donde las relaciones primarias ejercían un fuerte control social sobre los individuos, y llegaban a una comarca donde sus ocupantes eran, como ellos, recién llegados, de cualquier parte, sin pasado común compartido, una sociedad de individuos anónimos.

La tierra, que en el origen tenía un carácter cuasi sagrado y que exigía el concurso del «cielo» para lograr el éxito de las cosechas, ahora se convierte en pura mercancía con la que se especula y a la que se posee para explotarla en un sistema de cultivos cada vez más artificial, más hechura de manos humanas.

Lo que en un primer momento fue una iniciativa de jóvenes solos que emigraban como temporeros se fue transformando en un fenómeno de familias que se formaban o se reagrupaban y se asentaban. Se fue produciendo un proceso de emigración intensiva de gentes que adosaban sus casas y sus invernaderos y que se ponían a trabajar toda la familia y a trabajar duro. Pocas veces la actividad campesina anterior, en sus pueblos de origen, había generado ahorros como para realizar las inversiones necesarias ahora, así que había que recurrir a las entidades bancarias; y recordemos que tuvieron que pagar intereses verdaderamente abusivos; en los años 80 se alcanzó la cifra récord del 23%.

Responder con el propio trabajo a la especulación de precios del dinero, del suelo, de las casas, etc., generó un verdadero estilo de vida que algunos han calificado como de «vivir para trabajar»; pero también es cierto que había pocas opciones y que muchos que descuidaron sus pagos supieron lo que significaba el desahucio y la subasta de sus casas y de sus tierras.

Al final todos sabemos que se aprende lo que se vive y que, lo que en unos momentos fue un esfuerzo orientado en una lucha por la supervivencia, con el paso de los años, aunque la situación económica estuviera saneada, se continuó con el mismo ritmo, aunque ahora se orientase a adquirir nuevas explotaciones o realizar otras inversiones.

Como expresión de este esfuerzo familiar y de la centralidad del trabajo han quedado las imágenes conocidas de los niños de seis o diez años con las llaves de la casa en el cuello, signo de que frecuentemente tenían que salir hacia el colegio, regresar y pasar la mayor parte del día solos.

También fueron frecuentes los casos de abandonos escolares o de padres que sacaban a sus hijos del colegio antes siquiera de que finalizase el período de escolarización obligatoria. Se necesitaba la cooperación de todas las manos posibles para no verse obligados a tener que recurrir a la contratación de trabajadores ajenos. Se reflejaba así la confianza ciega en que el porvenir de los hijos no dependía tanto de lo que pudiera aportar la escuela cuanto de su propio esfuerzo en el cultivo del campo. Afortunadamente esta circunstancia es mucho más escasa y ha ido desapareciendo con el paso del tiempo.

Lo cierto es que esta emigración campesina ha dirigido la mayor parte de su esfuerzo hacia el cultivo de sus tierras, lo que ha ido en detrimento de otro tipo de «cultivos» tan necesi-

rios en una sociedad tan reciente, desarraigada de sus orígenes, sometida a profundos cambios y transformaciones. Estamos ante un escenario en el que desaparecieron los referentes culturales de los lugares de origen y en el que aún es demasiado pronto como para haber construido socialmente las reglas y valores de esta nueva sociedad. Asistimos por tanto a una verdadera transición cultural en la que perviven ciertos sentimientos de añoranza y de duelo ante el pasado y de incertidumbre ante la indefinición del porvenir.

Esta sociedad que ha sido capaz de ponerse al día en los últimos ingenios técnicos, rompiendo con la resistencia tradicional al cambio; esta sociedad que arriesgó tanto, que no regateó esfuerzos para lograr salir de su endémica pobreza, es hoy una sociedad en la que no cesan de aparecer signos de debilidad, retos humanos que exigen atención, interrogantes y amenazas a los que es necesario dar respuesta.

8 LA LLEGADA DE LOS «TOTALMENTE OTROS» (8)

A esta sociedad que hemos calificado como económicamente dinámica pero socialmente débil, inician su llegada, a finales de los años 80, los últimos emigrantes, los que procedían del Norte de África, del África Subsahariana, de los países sudamericanos o del Este europeo.

Como en el caso de los emigrantes internos, las necesidades y carencias humanas en los lugares de origen, unido a la atracción de un modelo de desarrollo que parece no tener límites, y que en su proceso de expansión reclama la presencia

(8) Se emplea la expresión acuñada por el profesor Tomás Calvo (1990) para referirse a los inmigrantes en su obra *El racismo que viene*, Madrid: Tecnos.

de nuevos trabajadores, han generando una nueva fase migratoria y un nuevo contexto social, en el que han aparecido con toda su crudeza las dificultades que entraña una sociedad multicultural, unidas a otros factores, como la desigualdad y la exclusión social.

La emigración de los «totalmente otros» en una sociedad de emigrantes, tan dinámica y cambiante como reciente, hacen de El Ejido, o si se prefiere de «Los Ejidos», un lugar de gran valor revelador, donde aparecen las luces y las carencias que surgen en una población donde modernidad y tradición, pasado y presente mantienen una confrontación abierta, en la que predominan los individuos sobre las comunidades, donde prevalecen las reglas del mercado sobre las solidaridades internas y externas, donde prima la economía sobre un modelo de sociedad y de desarrollo a escala humana.

¿Qué nuevos elementos son los que introducen estos otros emigrantes en esta sociedad inmigrada que tanta inquietud y preocupación suscitan?

La memoria colectiva de los pueblos de origen y de destino de estos emigrantes está sembrada de muchos siglos de convivencia, pero muchos más de confrontación y de disputa. Y ha sido precisamente la confrontación, el tipo de relación que más fuertemente se ha puesto de relieve en la historia más reciente, al tiempo que el referente de la memoria, al que más fácilmente se recurre en tiempos de crisis y de conflicto.

Las costas de El Ejido no sólo son testigos actuales de los desembarcos de pateras procedentes de la otra orilla, fueron igualmente escenario de la llegada y asentamiento de los árabes, como de los siglos de enfrentamiento, hasta su definitiva expulsión allá por el siglo xvi. Y los sistemas defensivos del

castillo de Guardias Viejas o las torres de Balerma o Guardias Viejas son igualmente signos de la sucesión de enfrentamientos en estas costas con los ataques berberiscos y corsarios, herederos de la tensión de las familias expulsadas y que tuvieron un gran protagonismo durante los siglos XVII y XVIII. En el siglo XIX las relaciones entre una y otra orilla estuvieron marcadas por otra dinámica, en la que es el capitalismo del Norte el que se impone, especialmente a través de procesos de invasión y colonización de todo el continente africano; por último no es extraño oír aún en los relatos de nuestros ancianos la participación de los mercenarios marroquíes en la confrontación de nuestra Guerra Civil, traídos por Franco desde nuestra colonia en Marruecos.

Toda una sucesión en el tiempo, como puede verse, en la que han predominado la confrontación y la disputa. Una realidad conflictiva capaz de ocultar siglos de convivencia pacífica y tiempos de esplendor compartido, como lo demuestra el que en el siglo XI Almería llegara a ser una de las ciudades y centros culturales y comerciales más importantes de todo el Mediterráneo.

La multiculturalidad en cifras

POBLACIÓN 1998	EXTRANJEROS RESIDENTES	EXTRANJEROS COMUNITARIOS	EXTRANJEROS EXTRACOMU- NITARIOS	% RESIDENTES EXTRANJEROS/ POBLACIÓN 1998
50.170	6.415	486 %	5.929	12,78%

FUENTE: Ayuntamiento de El Ejido, Padrón municipal 2000 e Instituto de Estadística de Andalucía.

Si comparamos estos datos globales y la proporción relativa de la población extranjera en El Ejido vemos que supera con creces la media española, que se sitúa en apenas un 2%.

De cualquier manera, las hipótesis que manejamos acerca de las razones que provocan la mayor parte de los choques y conflictos en la convivencia se sitúan, más que en la variable numérica, en la composición de esta población inmigrada, en la realidad de marginalidad y de exclusión social en que se encuentran buena parte de estas personas, en la segregación espacial que dificulta, cuando no imposibilita, la interacción y el mutuo conocimiento y reconocimiento necesarios para ambas partes.

Principales países de procedencia de los residentes extracomunitarios

PAÍS DE PROCEDENCIA	HOMBRES	MUJERES	TOTAL
Marruecos	3945	769	4714
Argentina	92	90	182
Rumania	127	54	181
Argelia	130	8	138
Guinea-Bissau	107	11	118
Resto países	392	204	596
TOTAL	5.793	1.036	6.829

FUENTE: Ayuntamiento de El Ejido.

Elaboración propia a partir de los datos facilitados.

Como puede constatare estamos ante una emigración fuertemente masculinizada, si bien en los últimos años, a través del proceso de reagrupación familiar, las mujeres han llegado a alcanzar el 19% actual. A nuestro juicio estamos ante una situación en la que el género está condicionando de manera significativa la percepción y la prevención de la población autóctona ante un colectivo numeroso de hombres solos. Han sido muchas las experiencias en las que hemos podido comprobar cómo ante la presencia de una familia marroquí los miedos y resistencias a alquilar una vivienda, por ejemplo, se ven sensiblemente reducidos.

El otro rasgo que sobresale de los datos presentados es que se trata fundamentalmente de ciudadanos de origen marroquí (79,5%), si bien hay que destacar que, aunque sea en proporciones de escasa relevancia, hay hasta un total de 75 nacionalidades representadas entre los residentes extranjeros en el municipio.

Este último rasgo obedece a la lógica que impera en toda la provincia, y que se repite en casi todos los procesos migratorios, y que revela cierto «reparto del territorio» por nacionalidades provocado por el efecto llamada «boca a boca» y la búsqueda de la referencia y el apoyo de compatriotas a la hora de seleccionar un lugar de asentamiento.

Extranjeros asentados en El Ejido en función de su situación de trabajadores o residentes

TOTAL RESIDENTES EXTRANJEROS (13-4/2000)	TOTAL TRABAJADORES	NO TRABAJADORES
6.415	4.939 (77%)	1.475 (23%)

FUENTE: Gobierno Civil de Almería.

En total sintonía con los datos más arriba señalados el grueso de las personas inmigrantes son trabajadores agrícolas en un 97%. No contamos con datos exactos acerca de la duración de estos empleos, pero la inestabilidad suele ser un denominador común dado que la realidad agraria es de pequeñas explotaciones familiares (una o dos hectáreas de promedio), y las ocasiones en que se necesita la contratación de mano de obra suelen ser muy frecuentes, pero de escasa duración cada una de ellas.

Vinculado al factor anterior hemos de situar el hecho de que con frecuencia estos vínculos contractuales son de palabra

sin que llegue a formalizarse la relación laboral. Evidentemente no es ésta la práctica habitual cuando hablamos de empleos de temporada e incluso de relaciones estables, que tienen una duración de varios años; sin embargo, es preciso señalar que estos últimos son verdaderamente minoritarios.

Otro signo más de la desregulación del mercado laboral es el hecho del alto número de trabajadores que se encuentran en situación de irregularidad. Las demandas de contingentes anuales o las solicitudes de regularización en el recién acabado proceso son indicadores evidentes de sus dimensiones.

Si nos fijamos en la ubicación geográfica y las condiciones de habitabilidad de esta población inmigrada constatamos que

- Sólo el 39% de estas personas están ubicadas en alguno de los núcleos urbanos.
- Sólo el 33% habitan en lo que podríamos denominar como viviendas habitables normalizadas.
- El 42% habitan en almacenes agrícolas, dato que coincide con el número de estos espacios habitados por inmigrantes que no cuentan con división o separación de habitaciones.
- El 69% tienen luz eléctrica, sólo el 45% dispone en sus viviendas de agua corriente, en tanto que disponen de cuarto de baño y de cocina únicamente un 43%.
- El 15% en casas semiderruidas.
- El 10% en casas cortijo.

Estos datos, extraídos a partir de un estudio propio de próxima publicación, a partir de un total de 260 fichas sociales relativas a la situación de las viviendas ocupadas por inmigrantes, en los municipios de Vicar, El Ejido y Berja, no hacen sino reflejar las condiciones de marginación y la dispersión geográfica, en lo que podríamos denominar como verdaderos guetos diseminados.

La convivencia multicultural: una realidad tan amenazada como necesaria

Más allá de percepciones simplistas e injustas que han convertido El Ejido en el prototipo de sociedad racista, y también más allá de quienes han visto en la colectividad de las personas inmigrantes el origen y causa de todos los males que ocurren en el municipio, es preciso indicar a partir de cuanto se ha descrito hasta ahora algunas conclusiones:

1. El Ejido actual, lejos de lo que fue la sociedad agraria tradicional del entonces municipio de Dalías, podemos decir que apenas si tiene cuarenta años de historia. Un período en el que ha vivido un intenso y progresivo crecimiento demográfico y una verdadera revolución social, económica y tecnológica.

2. Estamos por tanto ante una sociedad que en este corto período ha multiplicado siete veces la población que tenía a mitad de siglo y ha tenido que dar respuesta apresurada a las múltiples demandas e infraestructuras que este crecimiento ha requerido.

3. Por otra parte los cambios culturales y de modos de vida entre la sociedad tradicional de origen de estos emigrantes internos y la que encontraron ha sido de tales dimensiones

que necesariamente han aparecido múltiples disfunciones en todos los ordenes de la vida.

4. A esta sociedad reciente, haciéndose, hace apenas una docena de años se han incorporado los últimos emigrantes, procedentes fundamentalmente de la otra ribera del Mediterráneo, hablando otra lengua, profesando otras religiones, provocando el encuentro en el espacio y el tiempo de los habitantes de dos orillas con una historia en común donde ha predominado la confrontación y la disputa.

5. La falta de previsiones y de intervenciones públicas ha sido verdaderamente patente, se ha practicado durante muchos años el «laissez faire-laissez passer»:

- Se ha consentido una situación prolongada de trabajadores en situación de irregularidad, al margen de todo derecho.
- No se han elaborado estudios fiables que pudieran estimar las necesidades reales de mano de obra en orden a establecer contingentes que aproximarán oferta y demanda.
- No se han tomado iniciativas mínimamente aceptables ante la gravedad del hacinamiento y la ocupación de las infraviviendas.
- No se han afrontado con suficiente firmeza y agilidad las discriminaciones y abusos, ni otro tipo de comportamientos antisociales, ya fueran cometidos por españoles o inmigrantes.

6. Ante tantas ausencias por parte del Estado de Derecho lo que ha predominado han sido las reglas del mercado, que miran sólo con los ojos del máximo beneficio y del mínimo gasto. Más allá de los intereses del mercado las poblaciones autóctonas e in-

migrante se han encontrado verdaderamente solas e indefensas, por más que una sea mayoritaria y otra esté en minoría.

En este círculo vicioso, españoles e inmigrantes han ido alimentando sus respectivos estereotipos y prejuicios y se ha ido fraguando una situación de distanciamientos, de miedo, de rechazo mutuo, sin que apenas medie verdadera comunicación, sin que existan espacios de relación y conocimiento.

7. El tratamiento que esta compleja realidad ha venido teniendo en los medios de comunicación ha contribuido de manera importante en la generación y difusión de estereotipos. Especial importancia han tenido la actuación de algunas televisiones locales y de algunos responsables públicos.

La asociación entre inmigración y delincuencia o conflicto, tan recurrente en los titulares periodísticos, no han venido sino a socializar el miedo y a fomentar el rechazo donde urgía la creación de un clima de confianza y relación entre las personas.

9

EL EJIDO, UN FENÓMENO SINGULAR

El plástico es todo un símbolo de esta nueva sociedad emigrada buscando el amparo de sus recursos. El plástico es capaz de generar un contexto que posibilita la vida intensiva de las plantas que protege, sin él no serían posibles los resultados en forma de frutos. El plástico y toda la ingeniería y tecnología que encierra están en función de una cadena de producción y de vida; es la partida que estas gentes han ganado a las inclemencias del tiempo; es la explotación intensiva rompiendo los ritmos de la propia Naturaleza hasta sacarle tres cosechas anuales.

El Ejido es todo un signo de una sociedad que es capaz de convertir lo que era un desierto en un vergel de riqueza. El mayor riesgo de esta riqueza puede estar en olvidarse precisamente del eslabón principal de la cadena, sus gentes. La vida de las personas, extranjeros o alpujarreños, también necesitan su clima, un clima sin el que no es posible la vida de propios ni de extraños.

Por genérico que pueda parecer entiendo necesario, hoy más que nunca, y dado que se trata de convivir personas de culturas y religiones diferentes, rescatar y respetar para todos el marco de los Derechos Humanos. Un marco que conjugue el derecho a la diversidad de las personas que lo habitan y prevenga o corrija los riesgos de la desigualdad. Los tratos preferenciales de nacionales no harán sino alimentar la desigualdad y la disputa; los guetos, aunque sean diseminados, no llevarán sino a la afirmación reactiva y a la confrontación contra los otros. El objetivo utópico de «unir sin confundir y distinguir sin separar» (9) bien podría ser el punto de equilibrio necesario.

Por otro lado es urgente la implicación responsable del propio Estado, desde las diferentes Administraciones y competencias, frente a las notorias ausencias y faltas de responsabilidad pública del pasado, dejando en manos del mercado o, como mucho, delegando la acción y la responsabilidad a las organizaciones sociales.

Y si se quiere algo más de concreción considero necesarias dos líneas prioritarias de acción:

- Un paquete de medidas para conocer y combatir la marginación y la exclusión real, sean inmigrantes o españoles quienes la padezcan, dado que desde la marginalidad, por definición, no es posible la convivencia normalizada.

(9) El entrecomillado corresponde a Bruno Ducoli, director del Centro de Acción intercultural de Bruselas.

- Iniciativas capaces de devolverle la honorabilidad y credibilidad al pueblo entero de El Ejido y a la comunidad inmigrante en su conjunto, porque la herencia que nos dejaron los «sucesos de febrero», más allá de las irrecuperables vidas perdidas, fue la aniquilación de la escasa confianza y la ampliación del espectro del miedo y del rechazo entre ejidenses e inmigrantes.

Nadie puede dudar de la singularidad de El Ejido, tanto por su riqueza y dinamismo como por los retos que como sociedad (reciente, haciéndose) tiene ante sí. El signo que en el futuro tome esta singularidad va a depender, en gran medida, de la manera en que inmigrantes y españoles tengan de ver a los otros y verse ellos mismos, si como parte del problema o como solución del mismo.

La inmigración en la Comunidad de Murcia: una experiencia de acogida

M.ª Teresa Camacho Mene
*Responsable del Programa de Inmigrantes.
Caritas Murcia*

Sumario

1. El fenómeno social de la inmigración en Murcia.—2. Objetivos y líneas de intervención.—3. La acción social de Cáritas.—4. Acción ante la nueva inmigración familiar: viviendas de acogida familiar.—
5. Conclusión: apertura de Murcia y su región a la inmigración.

RESUMEN

El fenómeno de la inmigración responde a causas estructurales, muchas de las cuales están motivadas por la injusticia, que hay que buscar tanto en la situación de los países de origen como de los de acogida. La inmigración no es un fenómeno nuevo en Europa, ni en España y ni siquiera en Murcia. La novedad está en que la Región ha pasado de ser emisora a receptora de emigrantes, y además en mayor número que la del resto de España, lo que supondría unos 45.000 inmigrantes. No puede pensarse en el futuro de la Región sin una plena participación de estos hombres y mujeres en un proyecto común de desarrollo que les dé oportunidades para integrarse. Es por lo que nues-

tra acción tiene como principal objetivo atender las necesidades básicas de residencia, manutención, salud y prestar servicio de apoyo para su adaptación al medio e integración social. En nuestra acción la acogida temporal en pisos tutelados para mujeres, centros de acogida para personas inmigrantes con dificultades de adaptación al medio y viviendas para familias inmigrantes, va siempre acompañada con cursos de formación laboral y clases de español, así como la atención a los menores y su escolarización.

Frente a esta inmigración tradicional, Cáritas viene observando en este último año un nuevo tipo de inmigración, sin precedentes en nuestra Comunidad. Se trata de familias que por la situación de extrema precariedad que sufren en su país, deciden emigrar todos sus miembros. Proceden fundamentalmente en primer lugar de países del Este, seguidos de los latinoamericanos y africanos.

ABSTRACT

The phenomenon of immigration has its origin in structural causes, many of them motivated by the injustice existing both in the situation of former country of residence and of the reception country. Immigration is not a new phenomenon neither in Europe nor in Spain or even in Murcia. The novelty is that this Region has passed from being an area of emission of emigrants to become a zone of reception, higher than the rest of Spain, what supposes about 45.000 immigrants.

It is impossible to imagine the future of the Region without a full participation of these men and women in a common project of development, including fair opportunities for their integration. Therefore our action must have as the main objective to supply the basic needs of residence, food, and health, as well as to offer services of support to their adaptation and social integration. Our action in favour of temporal reception at tutelary houses for women, accommodation centres for immigrants with problems of adaptation to the environment and lodging for immigrant families, is always accompanied by technical courses and lessons to learn Spanish, as well as paying special attention to the education of children.

Besides that traditional immigration, Cáritas has discovered, during the last year, a new kind of immigration unprecedented in our Community. They are families that decide to move from their country with all the members, forced by the precarious situation in which they live. This new movement has its origin, primarily, in the East Countries, followed by South American and African people.

1 EL FENÓMENO SOCIAL DE LA INMIGRACIÓN EN MURCIA

El fenómeno de la inmigración responde a causas estructurales, muchas de las cuales están motivadas por la injusticia, que hay que buscar tanto en la situación de los países de origen como en los de acogida. No se puede hablar de la inmigración como si se tratara de un problema, sino más bien de un fenómeno social de causas complejas y de efectos notables que implican al conjunto de la sociedad.

La inmigración no es un fenómeno nuevo en Europa, en España y ni siquiera en Murcia. La novedad está en que la Región ha pasado de ser emisora a receptora de emigrantes, y además en mayor número que la del resto de España. Somos, junto con Madrid y Barcelona, la primera en número de inmigrantes regularizados. Otro dato es su procedencia plural: vienen de todas partes. Principalmente de Marruecos, pero también de África Negra (Senegal, Camerún, Gambia, Nigeria...). Latinoamérica y últimamente de la Europa del Este. Estos inmigrantes llegan con la vocación de quedarse: permanecer y establecerse entre nosotros.

Puede estimarse que hasta el año 1997 los inmigrantes contabilizados en nuestra Región eran 10.323, y tras diversos procedimientos administrativos (contingente, regularizaciones...) estas cifras han aumentado hasta llegar a 40.000, por ser éstos los permisos de trabajo concedidos. Pero estas cifras son sólo oficiales. La realidad es que desde Cáritas, a través de nuestro Programa de Inmigrantes, se ha detectado un número mucho mayor, que se puede cifrar aproximadamente en un

10%, que responde a los irregulares, lo que supondría unos 45.000 inmigrantes. La incorporación de estas personas a nuestra Región, como vemos, en un número importante, tienen inmediatas repercusiones laborales, sociales y culturales: trabajan en nuestros campos, viven entre nosotros y traen consigo una cultura diferente a la nuestra.

No se puede pensar en el futuro de la Región sin una plena participación de estos hombres y mujeres en un proyecto común de desarrollo que les dé oportunidades para integrarse. Nuestra experiencia en el tema, adquirida a través de nuestras acciones con los inmigrantes, nos enseña que a medio y largo plazo el saldo de la inmigración es positivo. La inmigración conlleva importantes aportaciones, tanto para la economía de la Región como para la cultura plural de la misma.

Asimismo la inmigración nos enriquece en la medida que nos ayuda a detectar disfunciones de nuestra vida económica y social y nos «obliga» a subsanarlas. Se manifiestan donde los inmigrantes encuentran mayores dificultades (economía sumergida, vivienda, condiciones laborales abusivas para los trabajadores agrícolas...). La no participación en estos bienes, el no acceso y hasta las barreras que se ponen a ciertos individuos para acceder a ellos accidental o sistemáticamente, es lo que llamamos exclusión. Cáritas quiere empeñarse en que el colectivo de inmigrantes pueda superar estas estructuras negativas.

2 OBJETIVOS Y LÍNEAS DE INTERVENCIÓN

Ante esta realidad la intervención de Cáritas con los inmigrantes tiene como principal objetivo atender las necesidades básicas de residencia, manutención, salud y prestar servicio de

apoyo para su adaptación al medio e integración social. En general, los esfuerzos realizados con la idea de promover la integración del inmigrante en la sociedad se dirigen a facilitar y apoyar a los/as inmigrantes para que éstos, gracias a una serie de medidas y realidades estén en condiciones de asentarse mejor en nuestra Región.

En nuestra acción la acogida temporal en pisos tutelados para mujeres, centros de acogida para personas inmigrantes con dificultades de adaptación al medio y viviendas para familias inmigrantes, va siempre acompañada con cursos de formación laboral y clases de español, así como la atención a los menores y su escolarización. Esta acción, que cuenta con una experiencia de diez años de duración, ha ido ampliándose y adaptándose a las necesidades del momento, para evitar que situaciones como las de El Ejido surjan en zonas de nuestra Región donde se asientan un gran número de inmigrantes. Sólo en el campo de Cartagena 255.000 murcianos conviven con 28.000 inmigrantes. Además está íntimamente relacionada con las actividades que se realizan en los programas de información y apoyo legal a personas inmigrantes y realojo y rehabilitación de viviendas en el campo de Cartagena, puesto que se le facilita desde la primera documentación hasta la reagrupación familiar.

La *acogida* se realiza desde Cáritas Diocesana o las Cáritas Parroquiales a través del Servicio de Información y Orientación. Se les informa de los recursos que disponen en nuestra Región según las necesidades que demandan (subvenciones, prestaciones, becas de comedor...): cómo pueden solicitarlos, requisitos necesarios... y apoyo en el tratamiento de los mismos. Realizada la entrevista diagnóstica y por medio del seguimiento individualizado y/o familiar se trabaja con los objetivos previamente acordados con la Trabajadora Social-usuario/a; las

visitas domiciliarias, entrevistas, reuniones, fichas diagnósticas... son algunas utilizadas para este fin.

A las familias que se encuentran en proceso de *reagrupación familiar* se les informa, asesora y gestiona acerca de la documentación necesaria, con el objeto de facilitar los trámites y realizar una labor de apoyo durante el proceso.

Se trabaja a nivel familiar e individual, creando *itinerarios de inserción* personalizados, donde el individuo es el protagonista de su propio proceso y en el que se marcan unos objetivos personales: la inserción laboral del matrimonio y la integración escolar de los hijos/as son algunos de los objetivos específicos fundamentales a conseguir.

En cuanto al *proceso de inserción socio-laboral* de los inmigrantes, al ser una de las causas principales del proceso migratorio y determinante a la hora de la integración del inmigrante, nuestras actuaciones van dirigidas a:

- Estudiar las distintas necesidades laborales de la Región según las épocas del año y los sectores de producción en los distintos municipios.
- Facilitar y realizar cursos de formación para el colectivo.
- Potenciar las bolsas de trabajo y la búsqueda de empleo desde la Comunidad.
- Sensibilizar y dar a conocer la realidad del trabajo de los inmigrantes para romper mitos («nos quitan el trabajo»). El inmigrante no es un rival, ocupa puestos de trabajo no ocupados por mano de obra nacional.
- Apoyo y seguimiento ante la denuncia realizada por los inmigrantes y ONGs respecto a las injusticias laborales.
- Facilitar y crear servicios que orienten y permitan superar las dificultades que encuentren los inmigrantes en el acceso al empleo.

- Supresión de las tasas de los empleadores para contratar trabajadores inmigrantes, ya que supone una penalización a la contratación de inmigrantes.
- Sensibilizar a los empresarios sobre la importancia y necesidad de contrato legal en la agricultura y servicio doméstico, sectores éstos ocupados mayoritariamente por inmigrantes.

La *vivienda* es una de las necesidades básicas que nos preocupa cubrir, como ayuda de urgente necesidad, ya que no queda cubierta por los recursos públicos que la Región nos ofrece. Algunas de nuestras actuaciones están vinculadas con la Administración local, en especial, a través de una red de apoyo en materia de búsqueda de alojamiento al conjunto de la comunidad de inmigrantes del municipio de Murcia, gestionada mediante la colaboración de las distintas entidades que trabajan en la promoción social del inmigrante, con ámbito de actuación en dicho municipio.

Por medio de la *vivienda de acogida temporal* cubrimos la urgente necesidad de alojamiento que presentan aquellas familias que recién llegadas carecen de recursos económicos, personales y sociales suficientes para poder llevar una vida autónoma en el momento de su llegada a nuestra Región. Durante la estancia tutelada se realiza un trabajo de promoción y acompañamiento en el proceso de inserción social que de forma progresiva vaya liberando a la familia de dependencias, descubriendo todos sus potenciales, consiguiendo finalmente su independencia.

Desde el Programa de Inmigración y a través de los proyectos *Casa África* para hombres y *Pisos Tutelados* para mujeres, acogemos a todas aquellas personas inmigrantes que recién llegadas a nuestro país no disponen de recursos econó-

micos que les permita acceder a una primera vivienda. Sin embargo, entendemos que estos medios no reúnen las condiciones óptimas para el alojamiento de familias, y menos aún de sus hijos, que necesitan un ambiente familiar y de seguridad. Nos encontramos con un colectivo que se encuentra «en la calle», puesto que no existen instituciones públicas ni privadas que presten un servicio especializado para este nuevo sector de la inmigración.

3 LA ACCIÓN SOCIAL DE CÁRITAS

La llegada ininterrumpida de familias a nuestra institución nos hace pensar que se está produciendo el «efecto llamada». Es por ello que no podemos permanecer impasibles ante esta realidad: corregir los efectos deshumanizadores de las injusticias de toda clase es uno de los objetivos que definen nuestra acción caritativo-social.

Cáritas Diocesana, como Institución de la Iglesia, pionera en la detección de esta nueva forma de pobreza, quiere ofrecer una respuesta integral e integradora con medios de prevención y promoción. La *relación directa* que tenemos con estas familias a través de nuestros servicios ofrecidos en las distintas *Cáritas Parroquiales* de la Comunidad constituye uno de los instrumentos más eficaces para llegar a ellas.

Disponemos de cinco *viviendas de alojamiento temporal y estancia tutelada* para mujeres que vienen solas sin cargas familiares, hombres solos y familias inmigrantes recién llegadas, que no disponen de recursos económicos, personales y sociales suficientes para poder llevar una vida autónoma en el momento de llegada. Están acondicionadas para acoger a 18 mujeres, 18 hombres y tres familias. Son viviendas integradas en el

municipio de Murcia, acondicionadas para crear un espacio de convivencia óptimo. Se estima que para el año 2001 se puedan beneficiar del recurso de alojamiento temporal 235 personas aproximadamente. Entre las actividades que se realizan figuran:

- Firma de contrato-compromiso para la acogida.
- Entrevistas trabajadora social-usuario/a donde se acuerdan objetivos personales a cumplir: elaboración de itinerario de inserción socio-laboral.
- Clases de español y cocina española (para familia y mujer) en la vivienda de acogida.
- Visitas domiciliarias y supervisión de pisos.
- Atención primaria.
- Mantenimiento de las viviendas...

Contamos con una bolsa de vivienda de nueva creación que pretende cubrir, al menos, la necesidad de aquellos que han sido acogidos en los pisos de alojamiento temporal.

Disponemos de dos Centros de Formación y Cultura, uno en la localidad de La Palma, lugar de gran afluencia y residencia de personas extranjeras, y otro en Murcia ciudad, situado en zona céntrica. Se convierte en un espacio de convivencia y punto de encuentro. Se estima que se beneficiarán de éste unas 400 personas aproximadamente.



ACCIÓN ANTE LA NUEVA INMIGRACIÓN FAMILIAR: VIVIENDAS DE ACOGIDA FAMILIAR

Frente a la inmigración tradicional, Cáritas viene observando en este último año un nuevo tipo de inmigración, sin precedentes en nuestra Comunidad. Se trata de familias que

por la situación de extrema precariedad que sufren en su país, deciden emigrar todos sus miembros. Proceden fundamentalmente en primer lugar de países del Este, seguidos de los latinoamericanos y africanos, donde le son negados los derechos y libertades fundamentales. Con una actitud activa, están dispuestos a vencer cualquier tipo de dificultad legal, social y económica. Son matrimonios que llegan a Murcia capital, en algunas ocasiones con sus hijos/as menores a cargo, sin recursos económicos suficientes para, ni siquiera, poder hospedarse en alguna pensión. El carecer de residencia y manutención está provocando en la familia recién llegada su desintegración y en la mayoría de los casos la intervención del Servicio del Menor por la situación de desamparo que sufre los/as menores. Este mecanismo puede evitarse a través de un trabajo de prevención y promoción, dotando a estas personas de las necesidades básicas y necesarias para iniciar su proyecto de vida de forma autónoma e independiente.

Las familias que se establecen en la ciudad encuentran fundamentalmente dificultades en la búsqueda de vivienda y empleo. Se dedican al sector de servicios (hostelería, construcción, servicio doméstico...). La desinformación es uno de los obstáculos que le impide acceder a los recursos normalizados de nuestra Región. Su cultura de origen se asemeja más a la de Occidente, así la atención que requieren para su integración se dirige hacia la búsqueda de vivienda y trabajo, al mismo tiempo que se consigue la inserción socio-escolar de los/as hijos/as menores. La familia es un colectivo al que se pretende ayudar a reestructurar la vida familiar, que ha quedado resentida a consecuencia del hecho migratorio. Nuestra intervención pretende que la familia pueda adaptarse al medio, evitando que el choque cultural provoque crisis de identidad y proble-

mas emocionales graves. En especial, nos referimos a los hijos e hijas menores que conviven a caballo entre dos culturas.

Por medio de la acogida temporal en una vivienda se realiza un trabajo de promoción y acompañamiento en el proceso de inserción social. Se desarrolla una labor de ayuda socio-educativa, de forma progresiva, que va liberando a la familia de dependencias, descubriendo todos sus potenciales, consiguiendo finalmente su autonomía. La vivienda habilitada para acoger a tres familias se integra en una comunidad de vecinos en el centro de Murcia. Dispone de tres dormitorios, con una pequeña sala de estar y otra habitación con el fin de lograr la máxima intimidad e independencia posible entre la familias. Comparten la cocina y el salón, que se convierte en zona de estar y aula de estudio.

La primera acogida se realiza desde Cáritas Diocesana o las Cáritas Parroquiales, siendo derivados a aquélla. A través de la entrevista diagnóstica se valora la situación familiar y la conveniencia de su posible incorporación al piso, atendiendo a unos criterios mínimos de convivencia (firma de contrato-compromiso). Las actividades programadas de carácter formativo tienen como fin dotar al matrimonio de las habilidades personales, sociales y laborales para lograr con éxito la inserción social en sus distintos ámbitos. Así se ofrece clases de español, cursillos prelaborales, bolsa de trabajo, gestión de documentos.... El trabajo solidario y comprometido de los voluntarios es esencial para la consecución de las tareas.

Las actividades realizadas con las familias son: Acogida y alojamiento. Firma de contrato-compromiso, visitas domiciliarias diarias, información, asesoramiento y gestión de documentos, gestiones para el empadronamiento y solicitud de tarjeta sanitaria; seguimiento familia: entrevistas personales y fa-

miliares, creación de itinerarios de inserción; bolsa de vivienda: búsqueda de segunda vivienda; bolsa de trabajo: servicio doméstico y otros servicios.

Las actividades realizadas con menores son: Escolarización de los hijos/as de inmigrantes: coordinación con los profesores y el centro escolar, con los Equipos del MEC y otras asociaciones infantiles, inscripción de los menores de cuatro años en el Centro de Acogida de El Palmar de Cáritas Diocesana, clases de apoyo escolar, seguimiento socio-escolar, participación en Campamentos de verano, actividades extraescolares... organizadas por nuestra institución o la Comunidad.

5 CONCLUSIÓN: APERTURA DE MURCIA Y SU REGIÓN A LA INMIGRACIÓN

Se han alcanzado los objetivos programados, obteniendo unos resultados favorables, consolidando nuestras actuaciones a medida que avanzamos en nuestra acción. Seguimos detectando la llegada de familias (sobre todo de los países del Este, Ecuador y Marruecos) reagrupadas y la de familias que emigran todos los miembros. El gran número de inmigrantes con problemas de vivienda, trabajo, idioma, escolarización... que dificulta su integración social hace necesario el mantenimiento de nuestra acción.

Además, junto con otras organizaciones sociales y organismos oficiales impulsamos campañas de sensibilización sobre el tema de inmigrantes dirigida al conjunto de la sociedad, invitando a los propios inmigrantes a formar parte del tejido asociativo. Con ello queremos crear un marco social para la no exclusión del inmigrante y que la frase «queríamos mano de obra

y vinieron personas» nos haga reflexionar sobre las actitudes personales y las actitudes institucionales que debemos ir planificando para que los inmigrantes que se encuentren entre nosotros sean considerados como personas y ciudadanos de pleno derecho.

Si trabajamos conjuntamente todas las organizaciones públicas, privadas y de la Iglesia en la sensibilización de nuestra sociedad, conseguiremos que Murcia y su Región muestren un talante receptivo, abierto y acogedor al colectivo inmigrante.



Inmigración y solidaridad, dos caras de la misma moneda en Navarra

Teodoro Hernández de Frutos
Universidad Pública de Navarra

Sumario

1. Fuentes estadísticas.—2. Características sociodemográficas de la inmigración. 2.1. Inmigración interior. 2.2. Inmigración extranjera.—3. Características sociodemográficas de la emigración.—4. Saldo migratorio final.—5. Actitudes hacia la inmigración.—6. Solidaridad con el Tercer Mundo.—7. Bibliografía.

RESUMEN

Los bajos índices de natalidad, así como el envejecimiento que soportan las poblaciones de muchos de los países y regiones industrializados del mundo, entre los que se encuentran en una posición destacada España y Navarra, están provocando que se preste una atención preferente a la inmigración. Según varios informes de la ONU, España va a necesitar abundante mano de obra en los próximos años, por lo que impone un nuevo cambio de rumbo que ha quedado reflejado en la nueva Ley de Extranjería. El calendario de la inmigración se vuelve entonces como un arma eficaz para com-

batir cualquier brote de xenofobia y de racismo que pueda provocar. Las actitudes hacia los inmigrantes extranjeros no comunitarios están bastante consolidadas en estos momentos y se encuentran íntimamente asociadas en Navarra a la actitud ante las ayudas que se deben conceder al Tercer Mundo, como refleja la encuesta de Cohesión Social en Navarra.

ABSTRACT

The low birth rate and the increasing of old people that maintain the populations of many industrialised countries and regions in the world, among which Spain and Navarra are in a prominent position, is causing to take into consideration the immigration problem. According to various reports of the ONU, Spain will need an abundant manpower during the next years, what imposes a change of direction, as it has been reflected in the new Foreigners Law. The calendar of immigration becomes an efficient weapon to fight against any outburst of xenophobia or racism that could be provoked. The attitudes towards extra community foreigners are quite consolidated at the present and intimately associated in Navarra with the grants that should be assigned to the third world, as it is reflected in the survey on Social Cohesion in Navarra.

«Toda realidad que se ignora prepara su venganza.»

(ORTEGA Y GASSET)

Las migraciones o los desplazamientos de personas producidos por un cambio de residencia es uno de los fenómenos más característicos de nuestras sociedades desde hace al menos unos cuantos cientos de miles de años. Las poblaciones son móviles, es decir, cambian de territorio por varios motivos, entre los que destaca la consecución de mejores condiciones de vida debido principalmente a los desequilibrios económicos mundiales de una economía global. Como está suficientemente documentado España ha sido una tierra de emigración hasta fechas muy recientes, en que se ha convertido en tierra de inmigración (1), cambio provocado entre otras cuestiones por el bajo índice de reposición de la población, el envejecimiento de ésta y la acuciante mano de obra, normalmente no cualificada, que necesita. La cuestión estriba en saber si España y Navarra se encuentran preparadas para este aluvión que nos viene encima por encontrarnos en el comienzo de un ciclo, del que un estudio de la ONU, *«Migraciones de sustitución: una solución para los países con poblaciones en declive»*, ha cifrado en la necesidad de acoger unos 12 millones de inmigrantes de aquí al año 2050, unos 250.000 al año, para mantener la actual fuerza de trabajo. En estos momentos, según Eurostat (2), sólo el 1,3% de la población está compuesta por personas no nacidas en España, de ellas el 0,6% procede de otros países de la UE, mientras que los extracomunitarios sólo representan el

(1) Según Antonio IZQUIERDO, la emigración española hacia Europa, cuyo apogeo se sitúa hacia 1962-1964, se encuentra en declive en 1973 (1992) *La inmigración en España 1980-1990*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

(2) TORREBLANCA, J. (1999): *¿Cómo somos los europeos?: todos los datos*. Madrid: Aguilar.

0,70%. La Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, de los Derechos y Libertades de los Extranjeros en España y su Integración Social (LODYLE), así como el Real Decreto 239/2000, de 18 de febrero, por el que se establece el procedimiento para la regularización de extranjeros prevista en la disposición transitoria primera de la anterior Ley, deben constituir un primer eslabón para tratar de atajar el problema de la transitoriedad de la inmigración y la de su integración permanente en nuestra sociedad con los mismos derechos y deberes que los ciudadanos españoles. Después de todo, como sostiene ZOLBERG (3), la legislación sobre política migratoria determina el calendario de la inmigración y la conflictividad que va a generar.

Navarra, y sobre todo el valle pirenaico del Baztán, que tuvo una emigración importante en el siglo XIX y en gran parte del siglo XX dirigida tanto hacia América como hacia el resto de España, producto de la tradición de una herencia familiar basada en el mayorazgo familiar (4), de las guerras carlistas, de la decadencia de las ferrerías montaÑesas, de las crisis vinícolas y de las congregaciones religiosas, lo que supuso, según el Censo de 1940, que el número de navarros residentes en las distintas capitales españolas fuera de 66.175 personas, el equivalente al 18% de la población de Navarra (5), conoce en estos momentos una inmigración caracterizada por varios rasgos peculiares que examinaremos a continuación. El Gobierno de Navarra, a través de la Consejería de Bienestar Social, ha iniciado

(3) ZOLBERG, A. (1989): «The next waves: migration theory for a changing world», *International Migration Review*, vol. 2, págs. 402-430.

(4) CARO Baroja (1969): *La hora navarra del siglo XVIII*. Pamplona. Idoate, C. (1989): *Emigración navarra del Valle de Baztán a América en el siglo XIX*. Estella: Gobierno de Navarra. MIRANDA, F. (1992): «Reflexiones sobre la presencia de Navarra en América durante el siglo XIX y comienzos del XX», *Estudios de Ciencias Sociales*, núm. 5. UNED, págs. 99-119.

(5) UGALDE, A. (1999): «Movimientos naturales y migratorios». En FLORISTAN, A. (Ed.): *Geografía de Navarra*. Pamplona: Diario de Navarra, págs. 353-368.

un estudio para la confección de un Plan sobre la Inmigración que garantice de manera anticipada las necesidades de un colectivo que no hace más que aumentar por fortuna para la Región.

1 FUENTES ESTADÍSTICAS

Los datos sobre migraciones de que disponemos proceden del Instituto Nacional de Estadística, el cual lleva a cabo dos investigaciones anuales para el estudio de los flujos migratorios: la Estadística de Variaciones Residenciales y la Encuesta de Migraciones. La primera mide el número de migraciones interiores efectuadas en un año, la segunda se refiere al número de personas que han migrado en ese período. Dado que una persona puede realizar más de una migración en un año, las cifras obtenidas de la primera estadística serán siempre superiores a la de la segunda. La Estadística de Variaciones Residenciales (EVR) se lleva a cabo desde 1988 a partir de registros individualizados para cada persona que realiza un movimiento migratorio. Proporciona datos sobre el número de migraciones interiores e inmigraciones exteriores efectuadas en un año; conjuntamente con esta estadística, en la publicación de Migraciones, el INE incluye información sobre emigración exterior y sobre extranjeros residentes en España. La primera se basa en los datos que el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales elabora sobre emigración española asistida, la segunda se obtiene del Registro de Extranjeros Residentes de la Dirección General de Policía. La Encuesta de Migraciones se realiza desde 1980, siendo una investigación muestral dirigida a las viviendas familiares que se lleva a cabo conjuntamente con la Encuesta de Población Activa y que proporciona estimaciones sobre el número de personas que han migrado en un año. Los migran-

tes se clasifican según sexo, edad, estudios, zonas de procedencia y destino, profesión, situación de actividad, pero desgraciadamente, debido a su reducida muestra limita las posibilidades de desagregación en aspectos claves, como las Comunidades Autónomas, por lo que es desaconsejable su utilización en este estudio. La ERV se complementa con el efectivo de los extranjeros residentes en España elaborado a partir de los datos proporcionados por el Registro de Extranjeros Residentes de la Dirección General de la Policía del Ministerio del Interior, y se trata de datos tipo *stock* referidos al último día del mes de diciembre del año correspondiente. Finalmente, cabe mencionar la Encuesta Sociodemográfica de 1991 como una nueva fuente estadística que se desarrolla paralelamente al Censo y que proporciona datos básicos sobre la evolución de las situaciones de familia, residencia y vivienda, formación y actividad experimentadas por la población española. El cambio de residencia aporta datos como quién cambia de domicilio, cuándo se efectúa el cambio y los motivos que generan el movimiento. El tamaño de la muestra en Navarra fue de 3.885 personas mayores de 10 años.

2**CARACTERÍSTICAS SOCIODEMOGRÁFICAS
DE LA INMIGRACIÓN****2.1. Inmigración interior**

El movimiento inmigratorio reciente en Navarra, sobre todo desde 1960, en donde casi la tercera parte del aumento de habitantes se debió a la afluencia de la inmigración, hay que caracterizarlo por una industrialización tardía, que supuso un gran incremento de habitantes para las cifras demográficas de Navarra en las décadas de los años 60 y en menor medida ya

en los años 70 y 80. La fuerte inmigración interior refleja un éxodo rural y un auge urbano que incrementó sus cifras desde los 127.000 habitantes en 1950 hasta los 318.000 en 1996 (6), así como una terciarización importante, que de representar el 29,1% de la estructura sectorial del empleo en 1962 alcanzó el 47,7% en 1989, lo que supuso que la agricultura bajase del 37,4% en 1962 hasta el 10,8% de 1989 (7). De la Estadística de Variaciones Residenciales para Navarra se pueden obtener varias conclusiones de acuerdo al último año del que poseemos datos, 1998: a) de una población aproximada en Navarra de 520.000 habitantes, se produjeron 14.758 migraciones tanto de la misma Comunidad (9.592) como de otras Comunidades (5.166), lo que supone el 2,8% de sus habitantes; b) la media de inmigración en los cinco últimos años ha estado en torno a las 12.500 migraciones; c) el género de los que han provocado la inmigración ha sido ligeramente superior en hombres (7.642) que en mujeres (7.116); d) una gran parte del movimiento migratorio se origina dentro de la propia Comunidad Autónoma, el 65%, producto no ya de una migración del campo a la ciudad, sino más bien de un cambio de municipio (8); e) por tamaño de los municipios de procedencia, 5.707 migraciones procedían de municipios de menos de 10.000 habitantes, 2.317 migraciones de municipios cuyo tamaño oscila entre 10.001 y 20.000 habitantes, 617 migraciones de municipios de 20.001 a 50.000 habitantes, 332 migraciones de municipios de 50.001 a

(6) UGALDE, A. (1999): «Desplazamientos espaciales». En FLORISTÁN, A. (Ed.): *Geografía de Navarra*. Pamplona: Diario de Navarra, págs. 337-352.

(7) HERNÁNDEZ T., y CASARES E. (1996): «Incidencia de los servicios en el desarrollo de la Comunidad Foral de Navarra». En XXII Reunión de Estudios Regionales (Ed.). *El desarrollo de las regiones*. Pamplona, págs. 283-295.

(8) Según R. PUVOL y A. GARCÍA, el éxodo rural en España es propio del periodo 1971-1975, en donde los factores de atracción se fundamentan en la creciente industrialización de ciertas áreas que demandan mano de obra (1997). «La migraciones interiores en España». En PUVOL, R. (Ed.), *Dinámica de la población en España*. Madrid: Síntesis, págs. 167-216.

100.000 habitantes, 158 migraciones de municipios de más de 100.000 habitantes, y 5.627 migraciones de capitales de provincia; f) por Comunidades Autónomas, se puede contemplar como el mayor contingente de la inmigración procede del círculo que forman las Comunidades Autónomas aledañas: País Vasco, con 1.498 migraciones; Rioja, con 571, y Aragón, con 664 migraciones, seguidas de Andalucía, Madrid y Castilla y León; g) por edades destacan las migraciones del grupo de 25 a 34 años (4.658), seguidos del grupo de 16 a 24 años (2.352); h) por titulación académica las migraciones más importantes se producen entre los que tienen el bachiller y títulos equivalentes o superiores (5.478), los que tienen graduado escolar o equivalente (4.774), mientras que los que no saben leer ni escribir representan la cifra más baja (1.410); i) contando desde 1985 a 1998 la evolución indica que se han duplicado tanto las inmigraciones interiores, de 4.953 a 9.592 migraciones, como las exteriores, de 3.581 a 5.166 migraciones, aunque hay que subrayar oscilaciones, con el punto más bajo en 1986 y con el punto más alto en 1998.

2.2. INMIGRACIÓN EXTRANJERA

CIFRAS OFICIALES

En estos momentos Navarra está lejos de ser una Comunidad multirracial, multiétnica o multicultural, toda vez que los colectivos extranjeros residentes en su territorio son poco significativos en cuanto a número y presencia, ya que la media de estos últimos años ronda en torno a las 341 personas. Los rasgos más sobresalientes de ellos para el año 1998 son los siguientes: a) un mayor número de mujeres (153 personas) que de hombres (128 personas); b) casi la mitad de ellos se en-

cuentran concentrados en edades comprendidas de 25 a 34 años; c) la titulación académica mayoritaria es la un título inferior a graduado escolar; d) proceden en su mayor parte de América (115 migraciones), seguidos de África (97 migraciones) y el resto de Europa no comunitaria (45 migraciones).

Inmigraciones procedentes del extranjero clasificadas por destino.

Extranjeros

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
España	14.417	13.730	10.553	18.219	15.361	18.551	19.539	16.686	35.616	57.195
Navarra	255	351	251	447	330	342	474	349	333	281

Los extranjeros que pretenden desarrollar en España una actividad laboral por cuenta propia o ajena deben obtener previamente la correspondiente autorización, que se expide, en forma de Permiso unificado de Trabajo y Residencia, por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y por el Ministerio del Interior, respectivamente. Quedan exentos de la obligación de obtener la citada autorización desde 1992 los extranjeros nacionales de países miembros de la Unión Europea y los de terceros países que fueran familiares de españoles o de nacionales de países miembros de la UE, con excepción de los de Luxemburgo, país al que se le aplicó la exención a partir del 1 de enero de 1993, y los de Austria, Finlandia, Islandia, Noruega y Suecia a partir de 1994. El Real Decreto 155/1996, que deroga el 1.119/1986, establece tres tipos de permisos: a) *por cuenta ajena*: permiso A, permiso b inicial, permiso B renovado, permiso C; b) *por cuenta propia*: permiso d (inicial), permiso D (renovado), permiso E; c) *por cuenta ajena o propia*: permiso F, permiso permanente, permiso extraordinario. La autorización para el empleo de trabajadores extranjeros del régimen no comunitarios la fija el Consejo de Ministros y la

distribución provincial y sectorial se fija por la Comisión Delegada de Flujos Migratorios y Promoción Social de Inmigrantes y Refugiados. Los cupos para España fueron en 1997 de 24.690, de ellos 176 para Navarra, y en 1998, de 28.000, de ellos 300 para Navarra (163 agricultura y ganadería, 9 construcción, 117 servicios, 11 otros), y en 1999 de 30.000 inmigrantes. Con la entrada en vigor de la nueva Ley 4/2000 y del Real Decreto 239/2000 que establece la regularización de momento no se ha establecido ningún contingente de autorizaciones para el empleo de ciudadanos extranjeros del régimen no comunitario. Aunque tal proceso queda reflejado en la Ley 4/2000, tanto el artículo 37 como el 38 se refieren al contingente de trabajadores extranjeros; según el artículo 37: «El Gobierno, previa audiencia del Consejo Superior de Política de Inmigración y de las organizaciones sindicales y empresariales más representativas, establecerá anualmente un contingente de mano de obra en el que se fijará el número y las características de las ofertas de empleo que se ofrecen a los trabajadores extranjeros no residentes en España, con indicación de los sectores y actividades profesionales». Según el artículo 38: «1. Las ofertas de empleo que puedan realizar los empresarios a trabajadores extranjeros son independientes del contingente global que se establezca. 2. No será necesario considerar la disponibilidad de plazas en el contingente cuando el contrato de trabajo o la oferta de colocación vaya dirigida a: a) cubrir puestos de confianza; b) se trate del cónyuge o hijo de extranjero residente en España; c) Se trate del titular de una autorización previa de trabajo que pretenda su renovación; d) los trabajadores necesarios para el montaje o reparación de una instalación o equipos productivos; e) los que hubieran gozado de la condición de refugiado durante el año siguiente a la fecha de la pérdida de tal condición».

La regularización de trabajadores extranjeros en el plazo de 21 de marzo a 31 de julio del 2000 (artículo 2 punto 4 del Real Decreto 239/2000) ha supuesto la petición de 243.057 solicitudes para España y de 2.415 solicitudes para Navarra, de ellas hasta el momento se han concedido 103.658 para España y 936 para Navarra.

De acuerdo a las estadísticas de trabajadores extranjeros con permiso de trabajo en vigor a 31 de diciembre de 1998 del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, en España había 190.643 inmigrantes, de los cuales 190.643 procedían de Europa, 91.370 de África, 2.302 de América del Norte, 56.785 de América Central y del Sur, 28.476 de Asia, 135 de Oceanía y 201 apátridas; una cifra que se ha duplicado desde 1990. Mientras que en Navarra había 2.400 inmigrantes, es decir, el 1,25 por ciento de los que había en España, y el doble de los trabajadores extranjeros que había en 1990 y el triple de los trabajadores extranjeros que había en 1992; de los cuales en 1998, 1.704 eran varones y 696 mujeres; por dependencia laboral una gran parte de ellos son por cuenta ajena (2.046 frente a 354 por cuenta propia), y por sector de actividad, la mayoría se concentra en los servicios, con 1.184 personas, seguido de industria con 278 personas, construcción con 222 y del sector agrario con 559 personas.

Trabajadores con permiso de trabajo en vigor

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
España	85.372	171.033	139.421	117.375	121.780	138.659	166.490	178.747	190.643
Navarra	1.015	1.625	709	767	922	1.160	1.488	1.832	2.400

FUENTE: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (varios años). *Anuario de Estadísticas Laborales*. Madrid. MTSS.

CIFRAS EXTRAOFICIALES

El hecho de que en España frente al cupo aprobado de 28.000 permisos de trabajo para inmigrantes existieran nada menos que 42.872 peticiones solicitadas en el Ministerio de Asuntos Sociales, da una idea del desfase que existe entre una realidad oficial y una realidad de la calle. Es por ello que los datos y las cifras oficiales sobre la inmigración en España ocultan una realidad que sólo conocen las organizaciones de beneficencia, las ONGs y algunos sindicatos especializados en el asunto. Según un estudio del Gobierno de Navarra y Anafe de 1998, llevado a cabo por Inés García, existía un colectivo inmigrante de 7.300 personas, una cifra desde luego muy superior a la que reflejan los datos del INE y de Trabajo; de ellos unas 3.300 personas procedían de países comunitarios y otras 3.300 de países no comunitarios, unos 30 asilados o refugiados y 500 estudiantes extracomunitarios. De los no comunitarios, el 36,5% eran latinoamericanos, el 25,4 marroquíes, el 12,8 argelinos y el resto de países africanos; trabajan predominantemente en la agricultura, el 38,3% (hasta el 77 de los inmigrantes que viven en Tudela), en la construcción, el 15,8, y en los servicios, el 40% (unas 1.000 mujeres, la mayor parte de ellas latinoamericanas, trabajan en el servicio doméstico o cuidando a ancianos); además de ellos, unos 2.500 no tiene permiso de trabajo ni de residencia y un 61,5% de los atendidos en Cáritas están indocumentados.

Estas cifras ponen sobre el tapete de la arena política la necesidad imperiosa de abordar el tema de la inmigración, por lo que el Gobierno de Navarra, a través de la Consejería de Bienestar Social, ha iniciado un estudio para abordar la realidad de la inmigración y establecer medidas coyunturales oportunas, de manera que se evite en la medida de lo posible la ex-

plotación y la malas condiciones de vida de la población extranjera, asegurando con ello la plena integración de los inmigrantes en la sociedad navarra de acogida. Además, una Resolución del Parlamento de Navarra de 27 de octubre de 1999 instaba al Gobierno de Navarra a elaborar un plan foral de atención a los trabajadores temporeros.



CARACTERÍSTICAS SOCIODEMOGRÁFICAS DE LA EMIGRACIÓN

Las principales características de los movimientos de emigración internos son las siguientes: a) En 1998, último año del que se conocen cifras de emigración, de una población aproximada de 520.000 habitantes se produjeron 13.499 migraciones tanto internas, es decir, desde dentro de la Comunidad foral (9.592), como externas (3.907), lo que supone el 2,5% de sus habitantes; b) la media de inmigración en los cinco últimos años ha estado en torno a las migraciones; c) el género de los que han llevado a cabo los movimientos migratorios al exterior ha sido ligeramente superior en hombres (6.881) que en mujeres (6.618); d) una gran parte del movimiento migratorio se origina dentro de la propia Comunidad Autónoma, el 71%; e) si analizamos las migraciones clasificadas por las provincias de destino y tamaño de los municipios de procedencia, de un total de 13.499 migraciones, 5.769 procedían de municipios de menos de 10.001 habitantes; 2.122, de 10.001 a 20.000; 660, de 20.001 a 50.000; 297, de 50.001 a 100.000; 120 de municipios de más de 100.000 habitantes, y 4.531 de capitales de provincia; f) por Comunidades Autónomas, se puede contemplar cómo el mayor contingente de la emigración se dirige hacia el círculo que forman las Comunidades Autónomas aledañas: País Vasco, con 1.062 migraciones, La Rioja (433) y Aragón

(400); seguidas de Madrid (376) y Cataluña (320); g) por edades destacan las migraciones del grupo de 25 a 34 años (4.293), seguidos del grupo de 35 a 44 años (2.188); h) por titulación académica las migraciones más importantes se producen entre los que tienen el bachiller y títulos equivalentes o superiores (5.068), los que tienen graduado escolar o equivalente (4.129), mientras que los que no saben leer ni escribir representan la cifra más baja (1.374); i) contando desde 1985 a 1998 la evolución indica que se han duplicado tanto las emigraciones interiores, de 4.953 a 9.592, como las exteriores, de 2.596 a 3.907, aunque hay que subrayar oscilaciones, con el punto más bajo en 1986 y el más alto en 1998.

4 SALDO MIGRATORIO FINAL

La evolución del saldo migratorio interior por Comunidades Autónomas muestra cómo desde 1989, Navarra ha sido un lugar de procedencia, es decir, siempre se han producido más movimientos hacia dentro que hacia fuera, lo cual contrasta con lo ocurrido en el País Vasco, Madrid y Cataluña, cuyos saldos migratorios son negativos en 1997 y 1998.

Evolución del saldo migratorio interior en Navarra

1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
672	843	901	1.015	982	1.517	1.300	651	741	1.259

De acuerdo con la Encuesta Sociodemográfica de 1991, Navarra tenía un equilibrio casi perfecto entre las tasas de migrantes en su población residentes, 44,6%, y la tasa de migrantes en-

tre sus naturales, 44,7%. Un análisis más atento tomando en cuenta las migraciones internas y externas lleva a descubrir una tasa de migración intrarregional alta, el 21,4%, en comparación con otras Comunidades Autónomas, mientras que la tasa no es tan intensa en las emigraciones extrarregionales, el 23,3%. Este alto porcentaje de migración intrarregional se podría explicar porque el tamaño del municipio está muy relacionado con la experiencia migratoria del sujeto, bastante alta en aquellos de menos de 2.000 habitantes. Finalmente destacaba la proporción de personas que viven en su Comunidad desde el nacimiento, el 76,7%, y el porcentaje de aquellos que han vivido en su Comunidad menos del 40% de su vida, el 7,9%, lo que supone en comparación con otras Comunidades Autónomas una cifra elevada en el primer caso y una cifra baja en el segundo (9).



ACTITUDES HACIA LA INMIGRACIÓN

La baja natalidad y el hecho de la falta de mano de obra para trabajos estacionarios, principalmente vinculados a faenas agrícolas, han provocado que se haya abierto un debate relativamente intenso sobre la necesidad urgente de incrementar la inmigración. Según los Informes RAXEN sobre el racismo, la xenofobia y la intolerancia, un excesivo número de inmigrantes, para lo que era habitual, procedentes de otras culturas y con otras costumbres provoca que surjan brotes de expresión violenta, como las ocurridas recientemente en Tudela y en otros puntos de la geografía navarra, que en nada difieren a las ocurridas en diferentes latitudes de la geografía española, como El Ejido y Ca N'Anglada. De ahí que el debate sobre el equilibrio que se debe provocar entre el ritmo de permanencia y asimilación de extranjeros es de extrema importancia.

(9) Véase INE (1995): *Encuesta Sociodemográfica 1991*. Madrid: INE, págs. 255-271.

Una buena forma de medir el grado de actitud hacia la inmigración se pone de manifiesto a través de una pregunta que relaciona la inmigración con los puestos de trabajo y que ha sido utilizada tanto por el CIS como por la Encuesta Mundial de Valores. Dicha pregunta fue formulada en Navarra a través del estudio denominado de «*Cohesión Social 1999*», basado en una encuesta de 2.555 personas de entre 18 y 65 años representativa de toda la geografía foral, obteniendo resultados similares a los que se habían obtenido por el CIS en España en dos años diferentes, excepto en la categoría «establecer límites estrictos en el número de extranjeros que puedan venir», ya que mientras que en España supuso el 6% de las contestaciones, en Navarra supuso el 15%. Estas similitudes podrían probar que se trata de una actitud muy consolidada. Como se puede observar en el Cuadro 1, existe una predisposición por parte de las mujeres a «permitir que venga la gente mientras haya trabajos disponibles» (63% frente al 58 de los hombres), y existe una mayor predisposición de los grupos de edades más jóvenes para «permitir que venga quien quiera» (24% y 23 frente al 18 y 17%).

Cuadro 1.—Medidas del Gobierno con la inmigración

	TOTAL 2.555	(% VERTICALES)					
		HOMBRE	MUJER	18-29	30-40	41-55	56-65
Permitir que venga quien quiera	531	22	20	24	23	18	17
Permitir que venga la gente mientras haya trabajos disponibles	1.545	58	63	57	58	63	65
Establecer límites estrictos en el número de extranjeros que puedan venir	390	16	14	15	16	15	15
Prohibir que vengan personas de otros países	34	2	0	1	1	2	1
No sabe/No contesta	55	2	2	2	2	2	2

No obstante, y como se puede observar, tanto el género como la edad son variables sociodemográficas que discriminan poco, por lo que es necesario buscar alguna otra correlación que sea capaz de explicar la predisposición hacia la inmigración. Esta variable la encontramos en la actitud de solidaridad con el Tercer Mundo.



SOLIDARIDAD CON EL TERCER MUNDO

Como sostiene Sami NAÏR, la política de gestión de los flujos debe estar apoyada por una amplia y verdadera estrategia de ayuda al desarrollo. La terrible desgracia provocada por el huracán «Mitch» a su paso por Centroamérica y la respuesta entusiasta y espontánea de solidaridad de la sociedad navarra, traducida además en una resolución del Parlamento de Navarra por la que se insta al Gobierno central la condonación de la deuda externa contraída con los países afectados por el huracán «Mitch», ha puesto al descubierto la importancia de la solidaridad internacional en este tipo de sucesos. La pregunta que surge entonces es si se hace lo suficiente con la ayuda que se presta a estos países; según el Cuadro 2, un 52 por ciento considera que se hace más o menos lo correcto, mientras que un 32 por ciento piensa que se hace poco. No obstante, existen desavenencias importantes entre diferentes grupos al evaluar las ayudas que se prestan. Por ejemplo, las mujeres suponen el 55 por ciento frente al 49 por ciento de los hombres (6 puntos de diferencia) en que se hace más o menos lo correcto y el 29 por ciento frente al 36 por ciento (7 puntos de diferencia) en que se hace poco. Por edades, los jóvenes tienen un espíritu más altruista al declarar que se hace poco frente al resto de los grupos.

Cuadro 2.—Ayuda a países económicamente menos desarrollados

	TOTAL	(% VERTICALES)					
	2.535	HOMBRE	MUJER	18-29	30-40	41-55	56-65
e							
Demasiado	93	4	3	3	5	3	3
Más o menos lo correcto	1.324	49	55	44	46	56	65
Poco	817	36	29	37	36	30	21
No sabe/No contesta	321	12	14	16	13	11	10

La cuestión entonces estriba en saber en hasta qué punto se encuentran asociados la actitud hacia los inmigrantes y la ayuda económica a países menos desarrollados. Dado que son variables cualitativas y por tanto su nivel de medición es nominal, efectuamos un análisis clásico de dicho Cuadro para establecer si existe asociación entre ambas variables. La hipótesis nula es que existe independencia entre ambas variables, mientras que la hipótesis alternativa es que son dependiente. Para ello obtenemos la tabla de los valores reales y los valores esperados (entre paréntesis):

Cuadro 3.—Medidas del Gobierno con la inmigración por ayuda a países económicamente menos desarrollados

MEDIDAS DEL GOBIERNO CON LA INMIGRACION	AYUDA A PAISES ECONÓMICAMENTE MENOS DESARROLLADOS			
	DEMASIADO	LO CORRECTO	POCO	TOTAL
Permitir que venga quien quiera	14 (20,1)	200 (282,1)	261 (172,8)	475
Permitir que venga la gente mientras haya trabajos disponibles	49 (57,1)	868 (800,5)	431 (490,5)	1348
Establecer límites estrictos en el número de extranjeros que puedan venir	23 (14,5)	227 (203,7)	93 (124,8)	343
Prohibir que vengan personas de otros países	7 (1,3)	9 (17,8)	14 (10,9)	30
Total	93	1.304	799	2.196

Entre paréntesis, frecuencias esperadas.

Aplicando dicho Cuadro obtenemos un valor de 131,5, por lo que rechazamos la hipótesis nula de independencia, ya que con 6 grados de libertad y un nivel de significación de 0,05 el valor crítico es de 12,6, lo que implica que son fuertemente dependientes una de otra. Por otra parte, si contemplamos los valores obtenidos con los valores esperados se puede observar cómo existen desviaciones significativas por casillas. En el caso del primer ítem, «permitir que venga quien quiera», los que opinan que se ayuda económicamente lo correcto a los países del Tercer Mundo se encuentran infrarrepresentados frente a los que cabría esperar, sin embargo lo que opinan que se hace poco se encuentran sobrerrepresentados. En el caso de la segunda fila, «permitir que venga la gente mientras haya trabajos disponibles», las columnas de «demasiado» y «poco» se encuentran por debajo del valor que cabría esperar, mientras que la de «lo correcto» se encuentra sobredimensionada. En la tercera fila, «establecer límites estrictos en el número de extranjeros que puedan venir», las dos primeras columnas obtienen más valor que el que cabría esperar en detrimento de la tercera columna. La última fila «prohibir que vengan personas de otros países», obtiene unos valores muy bajos, por lo que el deslizamiento hacia la primera columna, «demasiado», hay que contemplarlo con cierta prudencia.

7 BIBLIOGRAFÍA

- APARICIO, R., et al. (1997): *Manual para el diseño y gestión de proyectos de acción social con inmigrantes*. Madrid: IMSERSO.
- ARAGÓN, R., y CHOZAS, J. (1993): *La regularización de inmigrantes durante 1991-1992*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- CACHÓN, L. (1999): *Prevenir el racismo en el trabajo en España*. Madrid: IMSERSO.

- CARRASCO, C. (1999): *Mercados de trabajo: los inmigrantes económicos*. Madrid: IMSERSO.
- DÍEZ-NICOLÁS J. (1998): *Actitudes hacia los inmigrantes*. Madrid: IMSERSO.
- (1999): *Los españoles y la inmigración*. Madrid: IMSERSO.
- IZQUIERDO, A. (1991): *La inmigración inesperada*. Madrid: Trotta.
- IOÉ, Colectivo (1997): *Inmigración y trabajo en España. Trabajadores extranjeros en el sector de la hostelería*. Madrid: IMSERSO.
- LÓPEZ, B. (1993): *Inmigración magrebí en España. El retorno de los moriscos*. Madrid: Mapfre.
- LÓPEZ, B (Ed.) (1996): *Atlas de la inmigración magrebí en España*. Madrid: Universidad Autónoma de Madrid.
- MARTÍNEZ, U. (1997): *La integración social de los inmigrantes extranjeros en España*. Madrid: Trotta.
- Ministerio de Interior (varios años): *Anuario estadístico de extranjería*. Madrid: Ministerio de Extranjería.
- PEREDA, C., y PRADA, M. (Ed.) (1987): «Los inmigrantes en España». *Documentación Social*, núm. 66 (monográfico).
- PUMARES, P. (1996): *La integración de los inmigrantes marroquíes*. Barcelona: La Caixa.
- RAMÍREZ, E. (1996): *Inmigrantes en España. Vidas y experiencias*. Madrid: CIS-Siglo XXI.
- RUÍZ OLABUENAGA (Ed.) (1999): *Los inmigrantes irregulares en España*. Bilbao: Universidad de Deusto.
- SOLÉ, C. (1994): *La mujer inmigrante*. Madrid: Instituto de la Mujer.
- SOLÉ, C. (1995): *Discriminación racial en el mercado de trabajo*. Madrid: CES.
- VALLÉS, M., et alt. (Ed.) (2000): *Las encuestas sobre inmigración en España y Europa*. Madrid: OPI.
- TELLO, A. (1997): *Extraños en el paraíso*. Barcelona: Flor del Viento.

Bibliografía*

Servicio de Documentación
de Cáritas Española

ACTIS, Walter: «El desafío de las migraciones». En: Escuela de Formación Social (7, 1999, El Escorial). *Retos ante el nuevo milenio*. Madrid: Cáritas Española, 1999, t. 2, págs. 369-377.

AJA, Eliseo, *et al.*: *La inmigración extranjera en España. Los retos educativos*. Barcelona: Fundación la Caixa, 2000.

ÁLVAREZ RODRÍGUEZ, Aurelia: Contenido jurídico de la convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migrantes y de sus familias, adoptado por la Asamblea General de Naciones Unidas mediante la Resolución 45/158, de 18 de diciembre de 1990. *Migraciones*, 1999, núm. 5, págs. 121-160.

ANDALUCÍA ACOGE: *Propuestas para una política alternativa sobre inmigración*. Málaga: Aljaima, 1999.

* Para la realización de esta bibliografía se ha consultado el Centro de Documentación sobre Migraciones de la Asociación Nexos y el Colectivo IOÉ.

- AGUIRRE, Mariano; FILESI, Teresa; GONZÁLEZ, Mabel (ed.): *Anuario Cip 2000: globalización y sistema internacional*. Barcelona. Madrid: Icaria, CIP, 2000.
- ARAGÓN BOMBÍN, Raimundo: «Diez años de política de inmigración». *Migraciones*, 1996, núm. 0, págs. 45-59.
- ARAGÓN BOMBÍN, Raimundo, et al.: *Regularización de trabajadores y reagrupación familiar de inmigrantes extranjeros en España*. Barcelona: Fundación Paulino Torras Doménech, 1994.
- ARANCIBIA TAPIA, Luis, et al.: *Familia y pobreza: desafíos y realizaciones*. Madrid: Universidad Pontificia de Comillas, 1997.
- ARJONA, Ángeles et al.: *Inmigrantes entre nosotros: trabajo, cultura y educación intercultural*. Barcelona: Icaria, 1999.
- ATXOTEGUI, Joseba: «Aspectos psicológicos de la migración y la interculturalidad». En: Escuela de Formación Social de Cáritas Española (6, 1998, El Escorial). *Construyamos un mundo mejor*. Madrid: Cáritas Española, 1998, págs. 105-106.
- BANDRÉS, Isabel: «Temporeros, los más desprotegidos». *Cáritas*, abril, 1997, núm. 372, supl. núm. 227, págs. 17-28.
- BARBADILLO GRIÑÁN, Patricia: *Extranjería, racismo y xenofobia en la España contemporánea: la evolución de los sesenta a los noventa*. Madrid: CIS. Siglo XXI, 1997.
- BERNAT, Maura de: «Las políticas sociales para inmigrantes y migrantes». *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*. Asuntos Sociales, 1998, núm. 10, págs. 61-76.
- BORRÁS RODRÍGUEZ, Alegría (dir.): *Diez años de la Ley de Extranjería: balance y perspectivas*. Barcelona: Fundación Paulino Torras Doménech, 1995.
- CACHÓN RODRÍGUEZ, Lorenzo: «Los sindicatos españoles y la inmigración». *Migraciones*, 1998, núm. 4, págs. 71-109.

- CALVO BUEZAS, Tomás: «Derechos humanos, migraciones y racismo». *Corintios XIII*, octubre-diciembre 1998, núm. 88, págs. 297-313.
- CARBONELL I PARIS, Francesc: «Diversidad cultural y educación infantil». *Ofrim suplementos*, noviembre-diciembre 1999, págs. 11-31.
- CÁRITAS: *Inmigrantes: propuestas para su integración*. Madrid: Cáritas Española, D. L. 1995.
- «Cáritas y la integración de los inmigrantes». *Entre Culturas*, abril-junio 1998, núms. 30-31, págs. 2-5.
- CÁRITAS ALEMANA: «Potenciar la integración, organizar la inmigración». *Entre Culturas*, octubre-diciembre 1998, núms. 32-33; págs. 8-13.
- CÁRITAS ARAGÓN-LA RIOJA: Comisión Regional de Inmigrantes. *Información básica sobre extranjeros*. Cáritas Aragón-La Rioja, 1998.
- CÁRITAS DIOCESANA DE SAN SEBASTIÁN: *La inmigración: tiempo para la hospitalidad*. Donostia: Cáritas Diocesana, 1997.
- CÁRITAS DIOCESANA DE VALENCIA: *A propósito de la inmigración: propuestas para su comprensión y trabajo en grupo*. Valencia: Cáritas Diocesana [1995].
- CÁRITAS DIOCESANA DE ZARAGOZA: Programa de Inmigrantes. *De lo utópico a lo posible: propuestas para la integración de los inmigrantes*. Zaragoza: Cáritas Diocesana, 1998.
- CÁRITAS ESPAÑOLA et al.: *Manual de formación intercultural para grupos multiculturales*. Madrid: Cáritas Española, 1998.
- CÁRITAS ESPAÑOLA: Programa de Inmigrantes. *Hacia la convivencia intercultural: introducción a la formación del voluntariado de programas de inmigrantes*. Madrid: Cáritas Española, 1996.
- Servicio de Documentación (rec.). *Del racismo a la solidaridad*. Madrid: Cáritas Española, 1997.

CÁRITAS EUROPA: Comisión Permanente. «Cáritas Europa ante la revisión del Tratado de la Unión Europea». *Cáritas*, noviembre 1995, núm. 356, supl. núm. 211, págs. 19-26.

– «Los retos europeos». *Entre Culturas*, junio 1999, núm. 36, págs. 2-7.

CÁRITAS EUROPA: Grupo de Trabajo de Migraciones. «La precariedad de los extranjeros sin residencia legal en Europa». *Entre Culturas*, 1996, núms. 22-23.

CÁRITAS SUISE: *S'intégrer, c'est participer: prise de position de Caritas Suisse sur l'integration des immigrés*. Lucerne: Cáritas, 1998 (traducción en *Entre Culturas*, 1998; núms. 30-31, págs. 6-15).

CARRASCO CARPIO, Concepción: *Mercados de trabajo: los inmigrantes económicos*. Madrid: Observatorio Permanente de la Inmigración, 1999.

– «Economía sumergida y trabajador inmigrante». *Migraciones*, 1998, núm. 4, págs. 9-33.

– *Trabajador inmigrante: bajo qué condiciones*. Madrid: Comisión Episcopal de Migraciones, 1998.

CHARRO BAENA, Pilar: «La estabilidad en el empleo como factor de integración del trabajador extranjero no comunitario». *Migraciones*, 1999, núm. 6, págs. 129-150.

– La Ley orgánica 4/2000: análisis técnico-jurídico de sus principales novedades. *Migraciones*, junio 2000, núm. 7, págs. 7-56.

CHECA, Francisco (ed.): *Africanos en la otra orilla: trabajo, cultura e integración en la España mediterránea*. Barcelona: Icaria, 1998.

COLECTIVO ALGARABÍA: *Mirando desde fuera: historias de migración*. Madrid: Cáritas Española; Federación Andalucía Acoge, 1999.

COLECTIVO IOÉ: «Los inmigrantes en España». DOCUMENTACIÓN SOCIAL, 1987, núm. 66, núm. monográfico.

– «Inmigración y diversidad social en la España de fin de siglo». DOCUMENTACIÓN SOCIAL, abril-junio 1998, núm. 111, págs. 233-248.

- *Inmigrantes, trabajadores, ciudadanos: una visión de las migraciones desde España*. Valencia: Patronat Sud-Nord de la Universitat de València, 1999.
- «La población extranjera menor de edad en España. Una aproximación descriptiva». *Migraciones*, 1999, núm. 6, págs. 43-59.
- «La interculturalidad, ¿va al cole?» *Ofrim suplementos*, 1999, págs. 47-64.
- *Inmigración y trabajo en España. Trabajadores inmigrantes en el sector de la Hostelería*. Madrid: Observatorio Permanente de la Inmigración, 1999.
- «Perspectivas y desafíos de las migraciones en el 2000». *Entre Culturas*, octubre-diciembre 1999, núm. 37-38, págs. 2-12.
- COLOMER I RIBAS, Joan: *Guía para trabajadores y trabajadoras extranjeros*. Girona: GRAMC, 1997.
- COMISIÓN EPISCOPAL DE MIGRACIONES: *Plan cuatrienal de la Comisión Episcopal de Migraciones 1997-2000*. Madrid: Conferencia Episcopal Española, 1997.
- COMISIÓN INTERMINISTERIAL DE EXTRANJERÍA: *Anuario Estadístico de Extranjería: año 1998*. Madrid: Secretaría General Técnica, Ministerio de Justicia e Interior, D. L. 1999.
- COMISIONES OBRERAS: *Proyecto FORJA: integración social y laboral de Inmigrantes*. [S. l.]: CCOO [1999].
- COMISSIO D'ASSOCIACIONS I ORGANITZACIONS NO GOVERNAMENTALS DE LES COMARQUES DE GIRONA: *Girona: cincuenta propuestas sobre inmigración*. Girona, 1992.
- COMITÉ DE LAS IGLESIAS SOBRE LOS INMIGRANTES DE EUROPA: *El desafío de 1992 y los inmigrantes*. Madrid: Cáritas Española, D. L. 1992.
- CONSEJO DE EUROPA: *Activites du Conseil de l'Europe dans le domaine des migrations*. Strasbourg: Conseil de l'Europe, 1998.

- *Migrations temporaires à des fins d'emploi et de formation: rapport et lignes directrices*. Strasbourg: Consejo de Europa, 1996.
- CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL: *La movilidad geográfica: sesión del Pleno de 26 de enero*. Madrid: Consejo Económico y Social, 2000.
- CORTÉS ALCALÁ, Luis: *Hablando sobre la exclusión residencial*. Madrid: Cáritas Española, 1997
- CRUIJSEN, Harri, et al.: *El capital humano europeo en el umbral del siglo XXI*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, D. L. 1995.
- CUADROS RIOBO, Alfonso: «Salud e inmigraciones: la experiencia del programa de atención sociocanitaria a inmigrantes de Médicos del Mundo en Madrid». *Migraciones*, 1997, núm. 2, págs. 237-248.
- CURSO CRISTIANOS Y MULSUMANES (3, 1997, Granada): *De la frontera al encuentro: actas del tercer curso Cristianos y Musulmanes, Granada, 30 de junio al 4 de julio, 1997*. José Luis SÁNCHEZ NOGALES, ed.: organizado por el Centro de Investigación sobre las Relaciones Interreligiosas (CIRI) y la Conferencia Episcopal Regional del Norte de África. Granada: CIRI, 1998.
- DÍAZ AUGADO, María José; ANDRÉS MARTÍN, María Teresa: «La integración escolar de los inmigrantes desde una perspectiva intercultural». *Ofrim suplementos*, noviembre-diciembre 1999, págs. 65-82.
- DÍAZ, Beatriz: *Del acercamiento a la acción: promoción de la salud entre los-as inmigrantes extranjeros-as*. Bilbao: Fundación EDE, 1997.
- *La ayuda invisible: salir adelante en la inmigración*. Bilbo: Likiniano Elkartea, 1999.
- DÍEZ HERNANDO, Carlos; LÓPEZ GATO, Sara: «Talleres de formación sociolaboral: una experiencia de integración en el trabajo con inmigrantes». *Migraciones*, 1997, núm. 1, págs. 289-299.
- DÍEZ NICOLÁS, Juan: ASEP. *Los españoles y la inmigración. Análisis Sociológicos, Económicos y Políticos*. Madrid: Observatorio Permanente de la Inmigración, 1999.

ENCUENTRO ESTATAL. CÁRITAS Y LOS DESAFÍOS DE LAS MIGRACIONES EN EL AÑO 2000 (8, 1999, Madrid): *VIII Encuentro Estatal Cáritas y los Desafíos de las Migraciones en el Año 2000*, Madrid, 22-24 de octubre de 1999. Madrid: Cáritas Española, 1999.

ESCOBAR HERNÁNDEZ, Concepción: «La reciente evolución de la problemática del asilo y la inmigración europea: algunas notas sobre la cumbre de Tampere». *Tiempo de Paz*, invierno 1999, núm. 55, págs. 41-49.

ESPAÑA: *Reglamento de ejecución de la Ley orgánica 7-1985, de 1 de julio, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España*, aprobada el 2 de febrero de 1996 por el Consejo de Ministros. Madrid: [s. n.], 1996.

- Congreso de los Diputados. Comisión de Política Social y Empleo. *Situación de los españoles que viven fuera y de los inmigrantes y refugiados que han llegado a España: informe de la Comisión de Política Social y Empleo (en castellano, inglés, francés y árabe)*. Madrid: Congreso de los Diputados. Dirección de Estudios y Documentación de la Secretaría General, 1999.
- «Dirección General de Migraciones». *Plan para la integración social de los inmigrantes*. Madrid: Ministerio de Asuntos Sociales, D. L. 1995.
- «Dirección General de Ordenación de las Migraciones». *Anuario de Migraciones 1998*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, D. L. 1999.
- «Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros de España y su integración social». *Ofrim*, enero 2000, núm. 28, págs. 3-14.
- Ministerio del Interior. *Manual de procedimientos en materia de extranjería*. Madrid: Ministerio del Interior, 1999.
- Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Subdirección General de Estadísticas Sociales y Laborales. *Estadística de permisos de traba-*

- jo a extranjeros 1997*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Subdirección General de Publicaciones, D. L. 1998.
- EZQUERRA UBERO, Jose Javier: «El derecho a vivir en familia de los extranjeros en España: ensayo de valoración de la normativa aplicable». *Migraciones*, 1997, núm. 1, págs. 177-215
- FEDERACIÓN ESPAÑOLA DE MUNICIPIOS Y PROVINCIAS: Departamento de Estudios y Programas. *Los municipios y la integración social de los inmigrantes: análisis y propuestas de actuación*. Madrid: FEMP, 1995.
- FORO PARA LA INTEGRACIÓN SOCIAL DE LOS INMIGRANTES (1997): *Reflexiones sobre la inmigración y el asilo en España: Foro para la Integración Social de los Inmigrantes*. Madrid, 1997.
- (1998, Madrid): *Foro para la Integración Social de los Inmigrantes. Reunión Extraordinaria, 27 de octubre de 1998*. Madrid, 1998.
- FOUCE, José Guillermo: «Un proyecto de intervención sociocomunitaria desde la escuela y el tiempo libre». *Intervención Psicosocial*, 1997, núm. 2, págs. 249-263.
- FRANZE, Adela; CASELLAS LÓPEZ, Lorenzo, GREGORIO GIL, Carmen: «Intervención social con población inmigrante: peculiaridades y dilemas». *Migraciones*, 1999, núm. 5, págs. 25-54.
- «Políticas educativas e inmigración: algunas notas sobre la enseñanza de la lengua y cultura de origen». *Ofrim suplementos*, noviembre-diciembre 1999, págs. 83-97.
- FREIXES SANJUÁN, Teresa; REMOTTI CARBONELL, José Carlos: «Los derechos de los extranjeros en el ámbito del Consejo de Europa: especial referencia a la jurisprudencia del Tribunal de Derechos Humanos». *Migraciones*, 1997, núm. 2, págs. 161-191.
- FUCHS, Nicole: «Ética e interculturalidad». *Revista de Servicios Sociales y Política Social*, primer trimestre, 1998, núm. 41, págs. 79-90.

- GALVÍN, Isabel; FRANCO, Pepa; EQUIPO CLAVES: *Propuesta metodológica para el trabajo social con inmigrantes*. Madrid: Siglo XXI, 1996.
- GARCÉS FERRER, Jorge, *et al.*: «Trabajo social con poblaciones receptoras de inmigrantes: un modelo cuasi-experimental para fomentar actitudes multiculturales». *Cuadernos de Trabajo Social*, 1996, núm. 9, págs. 97-107.
- GARCÍA AYA, Miguel; LÁZARO CUTANDA, Jorge: «Líneas de actuación de la política social en materia de inmigrantes y refugiados». *Revista de Serveis Socials*, enero-abril 1995, núm. 1, págs. 139-143.
- GARCÍA CASTAÑO, F. Javier; BARRAGÁN RUIZ-MATAS, Cristina; GRANADOS MARTÍNEZ, Antolín: «Inmigración extranjera, formación e interculturalidad». *Intervención Psicosocial*, 1999, núm. 2, págs. 191-220.
- GARCÍA RINCÓN, César: «Educación Intercultural y libre circulación de personas». *Trabajo social hoy*, cuarto trimestre, 1995, núm. 10, págs. 57-73.
- GASCÓN NAVARRO, Nieves: «Modelo actual de intervención social con inmigrantes. Nuevos retos para el Trabajo Social». *Trabajo social hoy*, primer trimestre 2000, núm. 27, págs. 13-35.
- GIL BAZO, María Teresa: «Respuestas del Derecho Internacional ante la transformación del régimen de asilo en Europa». *Migraciones*, 1997, núm. 1, págs. 217-272.
- GIMÉNEZ ROMERO, Carlos: «La naturaleza de la mediación intercultural». *Migraciones*, 1997, núm. 2, págs. 125-159.
- GÓMEZ SOTA, Fátima: «Sociabilidad de los inmigrantes extranjeros no comunitarios: ¿Hacia la exclusión, la asimilación o la interculturalidad social?». En: *IV Congreso Vasco de Sociología* (4, 1998, Bilbao). Bilbao: Asociación Vasca de Sociología, 1999, págs. 268-276.
- GREGORIO GIL, Carmen: *Migración femenina: su impacto en las relaciones de género*. Madrid: Narcea, D. L. 1998.

- HERRERA ALONSO, José Manuel: «Cambio migratorios y política migratoria». En: Escuela de Formación Social de Cáritas Española (7, 1999, El Escorial). *Retos ante un nuevo milenio*, t. 3, págs. 473-476.
- «Colectivo inmigrantes». DOCUMENTACIÓN SOCIAL, octubre-diciembre 1998, núm. 109, págs. 167-186.
- IMSERSO: *Tu salud es lo que importa: guía de salud para inmigrantes y refugiados*. Madrid: IMSERSO, 1999.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA: *Encuesta de población activa: encuesta de migraciones*. Madrid: INE, 1999.
- IZQUIERDO ESCRIBANO, Antonio: *La inmigración inesperada: la población extranjera en España (1991-1995)*. Madrid: Trotta, D. L. 1996.
- *La inmigración en España 1980-1990*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1992.
- NOYA, Javier: «Lugares migratorios. Una propuesta teórica y metodológica para el análisis de la integración social de los inmigrantes». *Migraciones*, 1999, núm. 6, págs. 19-42.
- JIMÉNEZ ORTIZ, Antonio; AMUSQUIVAR ARIAS, Lilian; NOVO RODRÍGUEZ, Mercedes: *Curso de castellano para inmigrantes y refugiados. Nivel 1*. Madrid: Fundación Francisco Largo Caballero, D. L. 1999.
- JORNADAS DE ESTUDIO DEL NUEVO REGLAMENTO DE LA LEY DE EXTRANJERÍA (1996. Madrid): *El nuevo reglamento de la Ley de extranjería: jornadas de estudio, Madrid, 11 y 12 de abril de 1996*. Madrid: Cáritas Española, 1996.
- JORNADAS DE ESTUDIO DEL NUEVO REGLAMENTO DE LA LEY DE EXTRANJERÍA (2, 1996. Madrid): *II Jornadas de Estudio sobre el Nuevo Reglamento de la Ley de Extranjería : Madrid, 19 y 20 de septiembre 1996*. Madrid: Cáritas Española, 1996.
- JORNADAS DE REFLEXIÓN Y PROGRAMACIÓN CON ATENCIÓN ESPECIAL A LOS LUGARES DE SALIDA (1998, Málaga): *El temporismo agrícola en España*. Madrid: Cáritas Española, 1998.

- JORNADAS LOS SERVICIOS SOCIALES ANTE UNA SOCIEDAD MULTICULTURAL (1995, Madrid): *Los servicios sociales ante una sociedad multicultural*. Madrid: IMSERSO, 1995.
- JORNADAS SOBRE EDUCACIÓN PLURAL Y SOLIDARIA (1995, Madrid): *Educación plural y solidaria*. Madrid: Ministerio de Educación y Ciencia, Dirección Provincial, Área de Programas Educativos, 1995.
- JUÁREZ, Miguel (dir.): *V Informe Sociológico sobre la situación social en España: sociedad para todos en el año 2000*. Madrid: Fundación FOESSA, 1994.
- LORA TAMAYO, Gloria: *Extranjeros en la Comunidad de Madrid 1999*. Madrid: ASTI, 1999.
- ; LUCAS, Javier de: «¿Qué políticas de inmigración?: Reflexiones al hilo de la reforma de la Ley de Extranjería en España». *Tiempo de Paz*, invierno 1999, núm. 55, págs. 5-31.
- LUQUE LOZANO, Alfonso: «Las necesidades educativas de los hijos de inmigrantes». *Intervención Psicosocial*, 1995, núm. 10, págs. 89-102.
- MADRID: Ayuntamiento. Área de Servicios Sociales. *Madrid, la ciudad de todos. Programa municipal de atención a la población inmigrante*. Madrid: Ayuntamiento, 1999.
- (Comunidad Autónoma): Consejo Económico y Social. *Informe 11-99 sobre el Plan Regional para la Inmigración de la Comunidad de Madrid*. Madrid: Consejo Económico y Social, 1999.
- Oficina Regional para la Inmigración. *Guía 2000 de recursos para la inmigración de la Comunidad de Madrid*. Madrid: OFRIM, 2000.
- MAGAÑA ROMERA, José: «Inmigrantes en España, un reto para nuestra Iglesia». *Noticias Obreras*, 1-15 febrero 1995, núm. 1.137, págs. 19-26.
- MALGESINI, Graciela; GIMÉNEZ, Carlos: *Guía de conceptos sobre migraciones, racismo e interculturalidad*. Madrid: La Cueva del Oso, 1997.

- MALGESINI, Graciela (comp.): *Cruzando fronteras: migraciones en el sistema mundial*. Barcelona: Icaria, 1998.
- MARINO MENÉNDEZ, Fernando M., et al.: *Derecho de extranjería, asilo y refugio*. Madrid: IMSERSO, 1996.
- MARQUÉS DÍEZ, Bárbara: *Las dificultades psicológicas de adaptación de los trabajadores inmigrantes: informe sobre investigaciones y experiencias en España y Alemania*. Zaragoza: Confederación de Empresarios de Aragón, D. L. 2000.
- MARTÍNEZ RODRÍGUEZ, Antonio: *Las migraciones: un signo de los tiempos: jalones para una pastoral inmigrante*. Estella: Verbo Divino, 1995.
- MARTÍNEZ, Rosalía: «Estrategias para sobrevivir: inmigrantes en la venta ambulante». *Intervención Psicosocial*, 1999, núm. 2, págs. 251-263.
- MARTÍNEZ VEIGA, Ubaldo: *Pobreza, segregación y exclusión espacial: la vivienda de los inmigrantes extranjeros en España*. Barcelona: Icaria, D. L. 1999.
- MAYEUR, Carolina: «Discursos y prácticas migratorias: contradicciones, hipocresías y efectos perversos de las políticas actuales». *Migraciones*, 1997, núm. 2, págs. 9-26.
- MOVIMIENTO CONTRA LA INTOLERANCIA: *Informe Raxen: racismo, xenofobia e intolerancia en España a través de los hechos*. Madrid: Observatorio Permanente de la Inmigración, 1999.
- MURCIA: Consejo Económico y Social. *La inmigración en la Región de Murcia. Análisis de la situación actual: problemática, inmigrantes en la ilegalidad, condiciones necesarias para una integración plena: Año 1997*. Coordinador, Joaquín SAMPER JUAN. Murcia: Consejo Económico y Social de la Región de Murcia, 1997.
- Dirección General de Bienestar Social. *Plan Regional de Bienestar Social*. Murcia: Dirección General de Bienestar Social, D. L. 1995.

NACIONES UNIDAS: *Los derechos de los trabajadores migratorios*. Ginebra: Centro de Derechos Humanos, Oficina de las Naciones Unidas, 1996.

NAÏR, Sami: *Las heridas abiertas: las dos orillas del Mediterráneo: ¿un destino conflictivo?* Madrid: Grupo Santillana de Ediciones; Ediciones El País, 1998.

LUCAS, Javier de: *El desplazamiento en el mundo : inmigración y temáticas de identidad*. Madrid: IMSERSO, 1998.

NAVARRETE LORENZO, Monserrat; PUJAL ESPAÑOL, Esther: «Los inmigrantes extranjeros como objeto de exclusión». *Acciones e Investigaciones Sociales*, diciembre 1996, núm. 5, págs. 123-150.

NIESSEN, Jan; MOCHEL, France: *Les relations extérieures de l'Union Européenne et les migrations internationales*. Bruselas: Migration Policy Group, 1999.

OBSERVATORIO PERMANENTE DE LA INMIGRACIÓN. *Trabajadores extranjeros en alta laboral en el sistema de la Seguridad Social el 30 de septiembre de 1999*. Madrid: Opiciación Proyecto Hombre, 2000.

OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO, OIT (Ginebra): «La lucha contra la discriminación de que son objeto los trabajadores migrantes y las minorías étnicas en el mundo laboral»: *Seminario nacional en España (Madrid, 27 de noviembre de 1997)*. Ginebra: OIT, 1998.

PAJARES, Miguel: *La inmigración en España: retos y propuestas*. Barcelona: Icaria, D. L. 1998.

– «La armonización de las políticas europeas de inmigración y asilo». *Tiempo de Paz*, invierno 1999, núm. 55, págs. 50-57.

PASCUAL, Marta; FERRÁNDIZ, José Luis: *Los retos de la inserción laboral de inmigrantes y refugiados: la experiencia del proyecto ITINER*. Madrid: Fundación Largo Caballero, 1999.

PÉREZ PÉREZ, Gabriel: *Inmigración y redes sociales*. [Tesis doctoral presentada en la Universidad Complutense de Madrid]. Madrid, 1997.

- PERNIA IBÁÑEZ, Luis: *La ciudad de la abundancia*. Málaga: Asociación Andaluza por la Solidaridad y la Paz; Organización de Cooperación y Solidaridad Internacional, 1997.
- RAMÍREZ GOICOECHEA, Eugenia: *Inmigrantes en España: vidas y experiencias*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas: Siglo XXI de España, 1996.
- RAYA LOZANO, Enrique E.: «Notas para el análisis de los problemas y de las políticas de inmigración en España». *Intervención Psicosocial*, 1999, núm. 2, págs. 143-161.
- RIMBAU, Cristina: «La influencia del racismo en la inserción laboral». *Revista de Treball Social*, diciembre 1997, núm. 148, págs. 106-118.
- ROQUE, María Ángels (dir.): *Dona i migració a la Mediterrània Occidental*. Barcelona: Institut Català de la Mediterrània d'Estudis i Cooperació; Institut Català de la Dona, 1999.
- ROQUERO, Esperanza: «Asalariados africanos trabajando bajo plástico». *Sociología del Trabajo*, otoño 1996, núm. 28, págs. 3-23.
- ROSARIO DOMÍNGUEZ, Antonio Fidel; URQUIJO VALDIVIESO, José Ignacio (coord.): *Los inmigrantes extranjeros en la diócesis de Coria-Cáceres*. [Cáceres]: Cáritas Diocesana de Coria-Cáceres, D. L. 1995.
- RUIZ DE HUIDOBRO, José María: «Inmigrantes extranjeros en España. Un desafío a la Sociedad y a la Iglesia». *Sal Terrae*, 1996, T. 84, núm. 2, págs. 155-169.
- RUIZ OLABUENAGA, José Ignacio: *Inmigrantes*. Madrid: Acento Editorial, 2000.
- SARASA, Sebastiá (comp.); MORENO, Luis (comp.): *El Estado del bienestar en la Europa del sur*. Madrid: Consejo Superior de Investigaciones Científicas. Instituto de Estudios Sociales Avanzados, 1995.
- SIPI, Remei (coord.); LÓPEZ, Elsa (coord.): *Guía de recursos de las mujeres inmigrantes*. [Barcelona]: Federació de Collectius d'Immigrants a Catalunya, D. L. 1998.

SOPEMI: *Trends in international migration : continuous reporting system on Migration Annual report*. París: OCDE, 1999.

SOS RACISMO: *Informe anual sobre el racismo en el Estado español*. Barcelona: Icaria, 1999.

TINGUY, Anne de: *Rapatriements liés aux changements politiques survenus dans les pays d'Europe centrale et orientale*. Luxemburgo: Consejo de Europa, 1997.

TORNOS, Andrés; APARICIO, Rosa; LABRADOR, Jesús: *Inmigrantes, integración, religiones: un estudio sobre el terreno*. Madrid: Universidad Pontificia de Comillas. Departamento de Publicaciones, D. L. 1999.

TORNOS, Andrés, et al.; APARICIO, Rosa (coord.): *Los peruanos que vienen: quiénes son y cómo entienden típicamente la inmigración los inmigrantes peruanos*. Madrid: UPCO, 1997.

UGT: *Guía de Extranjería*. Madrid: Comisión Ejecutiva Confederal de UGT, 1999.

UNIVERSIDAD PONTIFICIA DE COMILLAS: Instituto Universitario de Estudios sobre Migraciones. *Manual para el diseño y gestión de proyectos de acción social con inmigrantes*. Madrid: IMSERSO, 1998.

VALLES MARTÍNEZ, Miguel S.; CEA D'ANCONA, María Angeles; IZQUIERDO ESCRIBANO, Antonio: *Las encuestas sobre inmigración en España y en Europa. Tópicos, medios de comunicación y política migratoria*. Madrid: IMSERSO, 1999.

VIDAL GIL, Ernesto J: «Los derechos de los extranjeros en España. Un análisis crítico de la legislación y la Jurisprudencia». *Revista de Serveis Socials*, enero-abril 1995, núm. 1, págs. 117-135.

ZAPATA, Ricardo: «Ética y política de extranjería». *Revista de Treball Social*, junio 1997, núm. 146, págs. 68-87.



Últimos títulos publicados

PRECIO

N.º 105	Mujer (Octubre-diciembre 1996)	1.400 ptas.
N.º 106	Políticas contra la exclusión social (Enero-marzo 1997)	1.500 ptas.
N.º 107	Arte y sociedad (Abril-junio 1997)	1.500 ptas.
N.º 108	Informática, información y comunicación (Julio-septiembre 1997)	1.500 ptas.
N.º 109	Trabajando por la justicia (Octubre-diciembre 1997)	1.500 ptas.
N.º 110	Educación y transformación social (Enero-marzo 1998)	1.590 ptas.
N.º 111	La España que viene (Abril-junio 1998)	1.590 ptas.
N.º 112	Las personas mayores (Julio-septiembre 1998)	1.590 ptas.
N.º 113	El despertar de América Latina (Octubre-diciembre 1998)	1.590 ptas.
N.º 114	Derechos Sociales y Constitución Española (Enero-marzo 1999)	1.650 ptas.
N.º 115	España y el Desarrollo Social (Abril-junio 1999)	1.650 ptas.
N.º 116	El trabajo, bien escaso (Julio-septiembre 1999)	1.650 ptas.
N.º 117-118	Las Empresas de Inserción a debate (Octubre-diciembre 1999-Enero-marzo 2000)	2.500 ptas.
N.º 119	Ciudades habitables y solidarias (Abril-junio 2000)	1.690 ptas.
N.º 120	Adolescentes y Jóvenes en dificultad social (Julio-septiembre 2000)	1.800 ptas.
N.º 121	El desafío de la migraciones. (Octubre-diciembre 2000)	1.700 ptas.

Próximos títulos

N.º 122	El voluntariado. (Enero-marzo 2001)
N.º 123	La Europa Social. (Abril-junio 2001)
N.º 124	Salud y bienestar Social. (Julio-septiembre 2001)
N.º 125	La globalización. (Octubre-diciembre 2001)

DOCUMENTACIÓN SOCIAL

REVISTA DE ESTUDIOS SOCIALES Y DE SOCIOLOGÍA APLICADA

PUEDEN LEER EN ESTE NÚMERO LOS SIGUIENTES ARTÍCULOS:

Presentación.

La inmigración en Europa.

Inglaterra, Francia, Alemania, tres caminos para las políticas migratorias.

Las migraciones en Italia, ayer y hoy.

Panorámica de la inmigración en España.

Perspectiva laboral de la inmigración en España.

Políticas sociales de integración de los inmigrantes.

Profundizar en la integración.

La inmigración extranjera: Necesidad económica y representación colectiva.

El régimen jurídico de la inmigración en España: contexto, texto y pretexto.

Propuesta de Cáritas ante la modificación de la LO 4/2000.

Sociedad multicultural e interculturalismo *versus* inmigración extranjera: aportaciones teóricas para el debate.

La respuesta social a la exclusión de los inmigrantes. El entramado cívico y las acciones solidarias.

Cáritas y la inmigración.

El Ejido: Un fenómeno singular.

La inmigración en la Comunidad de Murcia: una experiencia de acogida.

Inmigración y solidaridad, dos caras de la misma moneda en Navarra.

Bibliografía.

ISBN 84-8440-235-5



9 788484 402350

 **Caritas
Española**

Editores

San Bernardo, 99 bis, 7.ª planta - 28015 MADRID

Teléfono 914 441 000 - Fax 915 934 882

E-mail: publicaciones@caritas-espa.org

<http://www.caritas-espa.org>