Derechos ciudadanos
Nº1 - 2005

INMIGRACIÓN

9 Extranjeros inmigrantes, derechos sociales e integración social

21 No hay política de integración si no tiene como objetivo la integración política

37 Diversidad de espacios para la integración en una perspectiva dinámica

57 La enseñanza intercultural en la etapa de educación infantil

67 Situación laboral de las mujeres migrantes en España

79 Consideraciones acerca de la integración de los extranjeros en España

95 Inmigración y empleo

105 Dilema de los emigrantes marroquíes: autonomía o pertenencia comunitaria

115 La imagen de las migraciones

119 Mitos y realidades sobre la relación entre inmigración y delincuencia

Derechos ciudadanos

Nº 1 - 2005

TÍTULO
Derechos Ciudadanos

EDITA
Ararteko
Defensora del Pueblo de Navarra
Defensora del Pueblo de Castilla-La Mancha
Síndic de Greuges de Catalunya
Síndic de Greuges de la Comunitat Valenciana
Procurador del Común de Castilla y León
Defensor del Pueblo Andaluz
Justicia de Aragón
Valedor do Pobo
Diputado del Común de Canarias

©
Diciembre de 2005

DIRECCION DE ARTE Y MAQUETACION
Carlos Fernández Prego

ILUSTRACIÓN DE PORTADA
Demetrio

IMPRESION
Tábula

DEPÓSITO LEGAL

SUMARIO

INMIGRACIÓN

9 EXTRANJEROS INMIGRANTES, DERECHOS SOCIALES E INTEGRACIÓN SOCIAL
María José Añón

21 NO HAY POLÍTICA DE INTEGRACIÓN SI NO TIENE COMO OBJETIVO LA INTEGRACIÓN POLÍTICA
J. de Lucas

37 DIVERSIDAD DE ESPACIOS PARA LA INTEGRACIÓN EN UNA PERSPECTIVA DINÁMICA
Miguel Laparra

57 LA ENSEÑANZA INTERCULTURAL EN LA ETAPA DE EDUCACIÓN INFANTIL
Henar Merino Senovilla

67 SITUACIÓN LABORAL DE LAS MUJERES MIGRANTES EN ESPAÑA
Gloria Moreno Fontes Chammartin

79 CONSIDERACIONES ACERCA DE LA INTEGRACIÓN DE LOS EXTRANJEROS EN ESPAÑA
Antonio Izquierdo Escribano

95 INMIGRACIÓN Y EMPLEO
Eduardo Rojo Torrecilla

105 DILEMA DE LOS EMIGRANTES MARROQUÍES: AUTONOMÍA O PERTENENCIA COMUNITARIA
Kebir Sabar

115 LA IMAGEN DE LAS MIGRACIONES
José A. Navarro Moreno

119 MITOS Y REALIDADES SOBRE LA RELACIÓN ENTRE INMIGRACIÓN Y DELINCUENCIA
Bernardo del Rosal Blasco

127 **RESOLUCIONES E INFORMES EXTRAORDINARIOS**

137 **AGENDA DE ACTIVIDADES**

159 **BIBLIOGRAFÍA DE AUTORES**

Los comisionados parlamentarios autonómicos para la defensa de los derechos fundamentales (Defensor del Pueblo Andaluz, Síndic de Greuges de Catalunya, Valedor do Pobo de Galicia, Diputado del Común de Canarias, Ararteko del País Vasco, Justicia de Aragón, Síndic de Greuges de la Comunitat Valenciana, Procurador del Común de Castilla y León, Defensora del Pueblo de Navarra y Defensora del Pueblo de Castilla-La Mancha) nos complacemos hoy en presentar la nueva revista *Derechos Ciudadanos*, que nace con la intención de potenciar la actividad de estudio y investigación en el seno de nuestras instituciones y de promover la coordinación entre nosotros.

Con *Derechos ciudadanos* los defensores autonómicos contamos a partir de ahora con una plataforma de expresión que nos va a permitir divulgar datos, opiniones, reflexiones de expertos y especialistas con el objetivo de fomentar el debate y la participación en temas y problemáticas que afectan a nuestra sociedad y dar a conocer con mayor efectividad nuestras reflexiones y actuaciones. Creemos también que esta publicación facilitará el diálogo entre nosotros y entre nuestros colaboradores en torno a los principales problemas que preocupan a los ciudadanos.

Vivimos hoy en una sociedad-red en la que el conocimiento surge de múltiples núcleos y debe canalizarse en múltiples direcciones para ser adecuadamente aprovechado. Nuestra proximidad al ciudadano nos sitúa en una posición privilegiada para formular reflexiones que interesan a toda la sociedad. Por ello creemos que el informe que entregamos anualmente a nuestros respectivos parlamentos no ha de ser el único canal utilizado para difundirlas. *Derechos ciudadanos* permitirá que nuestros planteamientos lleguen a públicos muy diversos y que tengan una más amplia repercusión.

Con frecuencia hemos constatado que los ciudadanos presentan problemas muy similares a los diferentes comisionados parlamentarios y que el proceso de estudio y reflexión que realizamos es, a menudo, muy similar. Es preciso pues optimizar los canales de comunicación entre nuestros colaboradores y facilitar así la coordinación entre ellos y la máxima calidad en su trabajo. En este sentido, nuestras Jornadas de Coordinación anuales, iniciadas hace ya veinte años, han permitido intercambiar experiencias y reflexiones con un indudable éxito. *Derechos ciudadanos* es fruto precisamente de esas Jornadas y se ofrece a su vez como un nuevo canal para el intercambio y la coordinación entre todos nosotros.

Inicialmente *Derechos ciudadanos* tendrá periodicidad anual y cada número se dedicará monográficamente a profundizar en un problema que afecta de manera importante a los derechos que nos han encomendado defender. No ha resultado difícil decidir el tema de este primer número. Todos somos conscientes de que la inmigración es uno de los mayores retos que afronta hoy nuestra sociedad, un reto que afecta seriamente a los derechos humanos. Nos preocupan los derechos de los inmigrantes, estén o no regularizados, y nos preocupan también los de la población autóctona que se ve más afectada por su llegada.

Nuestra actividad se centra habitualmente en la defensa de los derechos sociales y económicos de los ciudadanos, pues los derechos civiles y políticos se encuentran en general aceptablemente protegidos desde la aprobación de la Constitución. Sin embargo, la situación especialmente vulnerable de los inmigrantes en esta materia hace que ahora debamos prestar también una atención especial a la defensa de los derechos civiles y políticos.

Creemos que *Derechos ciudadanos* puede ser útil a la causa de los derechos humanos y esperamos que este primer número constituya un buen ejemplo contribuyendo a la protección de unos ciudadanos cuyos derechos se encuentran hoy particularmente violentados. ▲

Os comisionados parlamentarios autonómicos para a defensa dos dereitos fundamentais (Defensor del Pueblo Andaluz, Síndic de Greuges de Catalunya, Valedor do Pobo de Galicia, Diputado del Común de Canarias, Ararteko del País Vasco, Justicia de Aragón, Síndic de Greuges da Comunitat Valenciana, Procurador del Común de Castilla y León, Defensora del Pueblo de Navarra e Defensora del Pueblo de Castilla-La Mancha) compracémonos hoxe en presentar a nova revista *Derechos Ciudadanos*, que nace coa intención de potenciar a actividade de estudo e investigación no seo das nosas institucións e de promover a coordinación entre nós.

Con *Derechos ciudadanos* os defensores autonómicos contamos a partir de agora cunha plataforma de expresión que nos vai permitir divulgar datos, opinións, reflexións de expertos e especialistas co obxectivo de fomentar o debate e a participación en temas e problemáticas que afectan á nosa sociedade e dar a coñecer con maior efectividade as nosas reflexións e actuacións. Cremos tamén que esta publicación facilitará o diálogo entre nós e entre os nosos colaboradores respecto dos principais problemas que preocupan aos cidadáns.

Vivimos hoxe nunha sociedade-rede na que o coñecemento xorde de múltiples núcleos e debe canalizarse en múltiples direccións para ser adecuadamente aproveitado. A nosa proximidade á cidadanía sitúanos nunha posición privilexiada para formular reflexións que interesan a toda a sociedade. Por iso cremos que o informe que entregamos anualmente aos nosos respectivos parlamentos non ha de ser a única canle utilizada para difundilas. *Derechos ciudadanos* permitirá que as nosas ponderacións cheguen a públicos moi diversos e que teñan unha máis ampla repercusión.

Con frecuencia constatamos que os cidadáns presentan problemas moi similares aos diferentes comisionados parlamentarios e que o proceso de estudo e reflexión que realizamos é, a miúdo, moi similar. Cómpre pois optimizar as canles de comunicación entre os nosos colaboradores e facilitar así a coordinación entre eles e a máxima calidade no seu traballo. Neste sentido, as nosas *Xornadas de Coordinación* anuais, iniciadas hai xa case vinte años, permitiron intercambiar experiencias e reflexións cun indubidable éxito. *Derechos ciudadanos* é froito precisamente desas *Xornadas* e ofrécese á súa vez como unha nova canle para o intercambio e a coordinación entre todos nós.

Inicialmente *Derechos ciudadanos* terá unha periodicidade anual e cada número dedicarase de xeito monográfico a profundar nun problema que afecta de maneira importante aos dereitos que nos encomendaron defender. Non resultou difícil decidir o tema deste primeiro número. Todos somos conscientes de que a inmigración é un dos maiores retos que afronta hoxe a nosa sociedade, un reto que afecta seriamente aos dereitos humanos. Preocúpannos os dereitos dos inmigrantes, estean ou non regularizados, e preocúpannos tamén os da poboación autóctona que se ve máis afectada pola súa chegada.

A nosa actividade céntrase habitualmente na defensa dos dereitos sociais e económicos dos cidadáns, pois os dereitos civís e políticos encóntranse en xeral aceptablemente protexidos desde a aprobación da Constitución. Sen embargo, a situación especialmente vulnerable dos inmigrantes nesta materia fai que agora debamos prestar tamén unha atención especial á defensa dos dereitos civís e políticos.

Cremos que *Derechos ciudadanos* pode ser útil á causa dos dereitos humanos e esperamos que este primeiro número constitúa un bo exemplo contribuíndo á protección duns cidadáns cuxos dereitos se encontran hoxe particularmente violentados.

Els comissionats parlamentaris autonòmics per a la defensa dels drets fonamentals (el *Defensor del Pueblo* d'Andalusia, el Síndic de Greuges de Catalunya, el *Valedor do Pobo* de Galícia, el *Diputado del Común* de Canàries, l'*Ararteko* del País Basc, el *Justicia de Aragón*, el Síndic de Greuges de la Comunitat Valenciana, el *Procurador del Común* de Castella-Lleó, la *Defensora del Pueblo* de Navarra i la *Defensora del Pueblo* de Castella-la Manxa) ens complaem hui a presentar la nova revista *Derechos Ciudadanos*, que naix amb la intenció de potenciar l'activitat d'estudi i investigació al si de les nostres institucions i de promoure la coordinació entre nosaltres.

Amb *Derechos ciudadanos*, els defensors autonòmics disposarem, d'ara en avant, d'una plataforma d'expressió que ens permetrà divulgar dades, opinions, reflexions d'experts i especialistes amb l'objectiu de fomentar el debat i la participació en temes i problemàtiques que afecten la nostra societat, i donar a conéixer amb una major efectivitat les nostres reflexions i actuacions. Creiem també que esta publicació facilitarà el diàleg entre nosaltres i els nostres col·laboradors entorn dels principals problemes que preocupen els ciutadans.

Vivim, a hores d'ara, en una societat-xarxa en què el coneixement sorgix de múltiples nuclis i ha de ser canalitzat en múltiples direccions perquè siga aprofitat adequadament. La nostra proximitat al ciutadà ens situa en una posició privilegiada per a formular reflexions que interessen a tota la societat. Per això, creiem que l'informe que lliurem anualment als nostres parlaments respectius no ha de ser l'únic canal utilitzat per a difondre-les. *Derechos ciudadanos* permetrà que els nostres plantejaments arriben a públics molt diversos i que tinguen una repercussió més àmplia.

Freqüentment hem constatat que els ciutadans presenten problemes molt similars als diversos comissionats parlamentaris i que el procés d'estudi i de reflexió que realitzem és, sovint, molt similar. Cal, doncs, optimar els canals de comunicació entre els nostres col·laboradors i, així, facilitar la coordinació entre ells i la màxima qualitat en el seu treball. En este sentit, les nostres jornades de coordinació anuals, iniciades ja fa quasi vint anys, han permés intercanviar experiències i reflexions amb un èxit indubtable. *Derechos ciudadanos* és fruit, precisament, d'estes jornades i, al seu torn, s'oferix com un nou canal per a l'intercanvi i la coordinació entre tots nosaltres.

Inicialment, *Derechos ciudadanos* tindrà una periodicitat anual i cada número es dedicarà monogràficament a aprofundir en un problema que afecte de manera important els drets que ens han encomanat defensar. No ha resultat difícil decidir el tema d'este primer número. Tots som molt conscients que la immigració és un dels majors reptes que afronta ara la nostra societat; un repte que afecta seriosament els drets humans. Ens preocupen els drets dels immigrants, tant si estan regularitzats com si no ho estan, i ens preocupen també els drets de la població autòctona que es veu més afectada per la seua arribada.

La nostra activitat se centra, habitualment, en la defensa dels drets socials i econòmics dels ciutadans, ja que els drets civils i polítics, en general, estan acceptablement protegits des que es va aprovar la Constitució. Tanmateix, la situació especialment vulnerable dels immigrants en esta matèria fa que ara hàgem de prestar també una atenció especial a la defensa dels drets civils i polítics.

Creiem que *Derechos ciudadanos* pot ser útil a la causa dels drets humans i esperem que este primer número en constituïsca un bon exemple i que contribuïsca a la protecció d'uns ciutadans els drets dels quals es troben hui particularment violentats.

Oinarrizko eskubideak babesteko ordezkari autonomiko garenok (Andaluziako Ararteko, Kataluniako Síndic de Greuges, Galiziako Valedor do Pobo, Kanarietako Diputado del Común, Euskal Herriko Ararteko, Aragoiko Justicia, Valentziako Erkidegoko Síndic de Greuges, Gaztela eta Leongo Procurador del Común, Nafarroako Ararteko andre eta Gaztela-Mantxako Ararteko andreak) atseginez aurkezten dizuegu gaur *Derechos Ciudadanos* aldizkari berri hau, gure erakundeen barruan azterketa eta ikerketa bultzatu eta gure arteko koordinazioa sustatzeko asmoz sortua.

Derechos ciudadanos aldizkariarekin, ararteko autonomikook adierazpen-plataforma bat izango dugu hemendik aurrera, datuak, iritziak, adituen eta espezialisten gogoetak zabaltzeko bide emango diguna, gure gizartean eragina duten gai eta arazoetan eztabaida eta parte-hartzea sustatzeko, baita gure gogoetak eta jarduerak modu eraginkorragoan ezagutarazteko ere. Gainera, gure ustez, argitalpen honek erraztu egingo du gure arteko eta gure lankideen arteko elkarrizketa herritarrak gehien kezkatzen dituzten arazo nagusien gainean.

Orain bizi garen gizarte-sare honetan, ezagutza gune askotatik sortzen da eta norabide askotan bideratu behar da, behar bezala aprobetxatua izan dadin. Herritarrekiko dugun hurbiltasunak egoera pribilegiatuan kokatzen gaitu gizarte osoari ardura zaizkion hausnarketak azaltzeko. Horregatik, urtero gutako bakoitzak bere legebiltzarrari ematen dion txostenak ez du izan behar, guk uste, gogoeta horiek zabaltzeko erabilitako bide bakarra. *Derechos ciudadanos* aldizkariari esker, gure planteamenduak era askotako jendeari iritsiko zaizkio eta oihartzun zabalagoa izango dute.

Sarritan egiaztatu dugunez, herritarrek oso antzeko arazoak aurkezten dizkigute legebiltzar ordezkarioi, eta egiten dugun aztertze eta hausnartze prozesua askotan oso antzekoa izaten da. Beraz, lankideen arteko komunikazio-bideak optimizatu behar dira, eta, horrela, beraien arteko koordinazioa erraztu eta beren lanean kalitaterik handiena lortzeko bide eman. Ildo horretan, gure urteroko Koordinazio Jardunaldiek, duela ia hogei urte hasitakoek, esperientziak eta gogoetak trukatzea ahalbidetu dute, zalantzan jarri ezineko arrakastaz gainera. *Derechos ciudadanos* aldizkaria jardunaldi horien fruitu da hain zuzen, eta, aldi berean, gure arteko truke eta koordinaziorako bide berri bat bezala eskaintzen da.

Hasieran, *Derechos ciudadanos* urtean behin aterako da eta zenbaki bakoitzean monografia moduan eta sakonki aztertuko da defendatzea dagokigun eskubideei neurri handi batean eragiten dien arazo bat. Ez da zaila izan lehen zenbaki honen gaia aukeratzea. Guztiok jabetzen gara inmigrazioa dela gure gizarteak gaur egun aurre egin beharreko erronka handienetako bat, giza eskubideetan eragin izugarria duen erronka baita. Etorkinen eskubideek kezkatzen gaituzte -etorkinok erregularizatuak egon ala ez- eta, halaber, haien etorrerak gehien ukitzen duen bertako biztanleriaren eskubideek kezkatzen gaituzte.

Gure jarduera, eskuarki, herritarren eskubide sozial eta ekonomikoak babestea izaten da batik bat, bada eskubide zibil eta politikoak oro har modu onargarrian babestuta daude Konstituzioa onartu zenetik. Hala ere, etorkinak alor horretan egoera bereziki ahulean daudenez gero, eskubide zibil eta politikoak babesteari ere arreta berezia eskaini behar diogu orain.

Gure iritziz, *Derechos ciudadanos* baliagarria izan daiteke giza eskubideak babesteko, eta lehenbiziko zenbaki hau horren erakusgarri ona izatea espero dugu, gaur egun eskubideak bereziki urratuta dituzten herritar horien eskubideak babesten lagunduz.

Extranjeros inmigrantes, derechos sociales e integración social

María José Añón
Profesora Titular de Filosofía del Derecho. Universitat de València

Derechos sociales en el contexto de las políticas migratorias

Se ha convertido en un lugar común explicar la evolución de los derechos fundamentales como un proceso de expansión progresiva del catálogo de derechos y sus sujetos titulares, superando, de este modo, distintos círculos de exclusión de los mismos. Esta visión de los derechos, sin embargo, quiebra cada vez que pretendemos dar cuenta del reconocimiento de los derechos de los extranjeros. Cuando nos referimos a la aplicación de los derechos humanos a los no nacionales en el interior de un Estado, parece que nos vemos imposibilitados de seguir hablando de universalidad o de igualdad, en la medida en que las normas jurídicas que han reconocido y desarrollado estos derechos lo han hecho siempre desde el prisma de la exclusión y la diferenciación.

La universalidad de los derechos humanos se pone en cuestión también cuando se rebaja o se niega la calificación de derechos fundamentales a los derechos sociales y a algunos derechos políticos. Derechos en los que paradójicamente encontramos las claves de la integración social y de la pertenencia a la comunidad política. En este punto, como sabemos, las aporías de los derechos sociales repetidas mecánicamente se han convertido en la cobertura ideológica de los abusos y de la desmesura de los poderes en el reconocimiento, satisfacción y garantías de los mismos.

Los derechos sociales son un grupo heterogéneo de derechos humanos[1] estrechamente vinculados a necesidades humanas básicas y a la protección de los riesgos vitales de la existencia humana. Derechos a la educación, salud, vivienda, trabajo, vida laboral, protección social o ▸▸

Los criterios en los que se sustentan las políticas migratorias del Estado español pueden sintetizarse en tres: control sobre los flujos migratorios, lucha contra la inmigración clandestina y un concepto unidimensional de integración

desarrollo de la vida cultural que son parte de la realización efectiva de los ideales igualdad y libertad. Desde esta óptica no hay distinciones axiológicas, ni estructurales, ni de categoría jurídica que los separe de los derechos civiles y políticos. Aun cuando su constitucionalización en España sea contradictoria, carente de algunas garantías y condicionada, contamos con buenos argumentos para sostener que los derechos sociales, como todos los derechos fundamentales, estarían ligados a aquellos valores, necesidades e intereses que hacen que un ser humano pueda actuar como un agente moral, esto es como un sujeto libre y responsable; proveyendo facultades, libertades, protecciones,

pretensiones justificadas e inmunidades a las personas y los grupos. Lo que hace que los derechos puedan ser conceptualizados como escribe G. Pisarello, en términos de "contrapoderes" capaces de contener, en ámbitos diferentes, los efectos de todo tipo de poder (públicos y privados –mercado–) que pueden suponer una amenaza para la autonomía individual y colectiva de las personas, sobre todo de los miembros más débiles y vulnerables de la sociedad[2].

Que los derechos tienen que ver con nuestra capacidad de actuar legítimamente, que las restricciones de derechos o sus limitaciones erosionan esta capacidad –nuestra autonomía– y que existe un nexo que vincula derechos fundamentales e inserción social, no plantea demasiadas dudas. El título con el que los sucesivos legisladores españoles han rubricado las distintas legislaciones de extranjería –"los derechos y libertades de los extranjeros en España y en las dos últimas se añade: y su integración social"– nos ponen sobre la pista de que los derechos son la condición de la integración social. Integración que tiene que comenzar por proponer a las personas inmigrantes un estatuto jurídico estable y seguro[3] no estrictamente vinculado al mercado[4].

Los criterios en los que se sustentan las políticas migratorias del Estado español pueden sintetizarse en tres: control sobre los flujos migratorios, lucha contra la inmigración clandestina y un concepto unidimensional de integración[5]. Directrices que ponen de relieve contradicciones y tensiones que marcan tanto la legislación como las políticas públicas relativas a inmigración. Como escribe Javier de Lucas[6], por parte

de la Unión Europea y de los Estados miembros se ha generalizado un modelo de gestión de la inmigración que puede definirse como política instrumental y defensiva, de policía de fronteras y adecuación coyuntural a las necesidades del mercado de trabajo, incluida la economía sumergida. Esta imagen, no es ni necesaria, ni racional, ni la única posible, aunque se nos haya presentado recurrentemente bajo estos tópicos. En este sentido, la última modificación legislativa en la materia –el RD 2393/2994, de 30 de septiembre– que ha dado lugar al proceso de "normalización" y ha originado un relativo cambio de perspectiva en torno al concepto de integración, sigue manteniendo como criterio incólume la adecuación de los flujos de inmigrantes a las necesidades "reales" del mercado laboral y a la capacidad de integración de la sociedad española[7].

El principio de integración aparece así, como una pieza básica de toda política migratoria. Sin embargo, la polisemia del concepto y los instrumentos que se proponen para lograr los objetivos de integración constituyen el primer problema para calibrar el alcance de este objetivo. La legislación estatal y el plan GRECO[8] son ejemplo de una concepción unilateral de integración, coincidente con la función social que se atribuye a una inmigración que se considera residual, instrumental y reducida a la valoración de los inmigrantes en tanto que trabajadores temporales; aunque es cierto que buena parte de los planes autonómicos de integración arrancan de un concepto distinto. Para éstos la integración es un proceso bidireccional y transitivo por el cual quedan afectadas y transformadas las dos sociedades la autóctona y la alógena, que exige una condición simple: la igualdad. En este sentido, asumimos que la integración social comprende el ejercicio conjunto de derechos civiles (no discriminación, estabilidad de residencia), políticos (participación sindical y política) y sociales (empleo, protección y promoción social, educación, salud, vida cultural). Todos forman parte del proceso de integración social [9].

TITULARIDAD DE LOS DERECHOS SOCIALES: LAS RAZONES DE LA DESIGUALDAD

El reconocimiento de derechos a los extranjeros que viven en España ha estado recorrido por un principio básico: una equiparación parcial de derechos a nivel constitucional y un permanente y progresivo endurecimiento de las condiciones de acceso, permanencia y trabajo de los inmigrantes extracomunitarios, en niveles normativos inferiores. La normativa española ha tenido como objetivo permanente acabar con las situaciones de irregularidad, pero nunca ha establecido alternativas legales y flexibles para ello, por ejemplo para buscar un empleo sin tener que salir del territorio nacional cuando se ha perdido el que dio origen a la autorización de trabajar, lo que ha obligado a realizar procesos extraordinarios de regularización y de "normalización" cuando la situación ha llegado a cotas alarmantes[10].

La primera normativa relativa a los extranjeros (L.O. 7/1985) no contemplaba la posibilidad siquiera de que las personas inmigrantes pudieran ser titulares de derechos sociales, posibilidad que se abrió brevemente a través de la ley 4/2000 e inmediatamente se inició un camino de restricción a la titularidad de algunos derechos sociales y al acceso a los mismos a través de la reforma parcial que estableció la L.O. 8/2000 y la Ley orgánica 14/2003 que prescribió cambios también en otras normas estatales. A las modificaciones en materia de extranjería se unió la ley 11/2003 de 29 de septiembre sobre medidas concretas en materia de seguridad ciudadana, violencia doméstica e integración social de los extranjeros. La última normativa de carácter estatal, hasta el momento, ha sido el Real Decreto 2393/2004 que aprueba el Reglamento de la ley 4 /2000 sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social. ▸▸

Reiteradas veces se ha puesto de manifiesto cómo la pretensión del legislador español ha sido la de proporcionar a la inmigración una respuesta global e integral, que resulta de difícil alcance y que sin embargo ha provocado constantes modificaciones de la legislación de extranjería que acrecienta las dificultades para dotar de eficacia las normas respecto a los principios que las mismas proclaman, así como la inseguridad a la hora de clarificar el contenido de las normas aplicables en cada momento.

Desde las primeras normas españolas en la materia y la sentencia del Tribunal Constitucional STC 107/1984 quedó plasmada una jerarquía de derechos en virtud del criterio del status político y administrativo de la persona. Se distingue así entre (a) derechos comunes a los españoles y extranjeros, limitados a "los derechos inherentes a la dignidad humana"; (b) derechos exclusivos de los españoles en tanto que ciudadanos; derechos de los inmigrantes con autorización de estancia y finalmente, (c) derechos de los extranjeros indocumentados (empadronados o no).

LA PRIMERA NORMATIVA RELATIVA A LOS EXTRANJEROS (L.O. 7/1985) NO CONTEMPLABA LA POSIBILIDAD SIQUIERA DE QUE LAS PERSONAS INMIGRANTES PUDIERAN SER TITULARES DE DERECHOS SOCIALES

Esta jerarquía de derechos no sólo comporta el establecimiento de distintos niveles de derechos, sino también de límites en su acceso. De un lado, se insiste en una ciudadanía ligada a un concepto de nacionalidad exclusiva y excluyente, a la que se atribuye la fuerza de ser una condición natural que predetermina la pertenencia de un sujeto a una comunidad política y su identidad. A partir de ahí se produce la exclusión natural del extranjero derivada de la identificación entre pertenencia y ciudadanía/nacionalidad, por tanto, por definición los extranjeros no son nacionales y no pueden entrar en el reparto de derechos[11]. Superar esta clase de limitación supone abandonar la idea de que extranjero se opone a ciudadano y sostener que extranjero es lo contrario de nacional (en nuestro caso español). Si se parte de esta tesis se puede plantear la viabilidad de otros criterios distintos a la nacionalidad para alcanzar la ciudadanía, por ejemplo, como han apuntado varios autores[12], el empadronamiento o la residencia con determinadas características. Otro de los límites o condiciones de los derechos reside en la calificación jurídica de las personas inmigrantes como indocumentadas y en los requisitos que se exigen para obtener dicha documentación. Por último, el límite que impone la inserción laboral, la existencia de un contrato de trabajo formal[13]. Las nuevas propuestas de "arraigo laboral" son positivas puesto que abren nuevos horizontes para paliar la injusticia social y el sufrimiento humano que han

causado las anteriores normas en la materia, pero forman parte de los mismos parámetros básicos: "adecuar los flujos de inmigrantes a las necesidades reales del mercado laboral y a la capacidad de integración de la sociedad española".

A pesar de este rígido esquema, es posible, como propone G. Pisarello, llevar a cabo una interpretación extensiva y teleológica que permita dotar de mayor alcance y eficacia a los derechos, así como ampliar el catálogo y la titularidad de los mismos[14]. Distintos pronunciamientos del Tribunal Constitucional pueden dar pie para tener en cuenta argumentos, como los siguientes. La expresión "libertades públicas" no debe interpretarse restrictivamente, limitada al título I de la Constitución[15], los derechos considerados inherentes a la dignidad humana no constituyen, según el TC un numerus clausus,; la tesis del tribunal constitucional según la cual el reconocimiento literal de un derecho constitucional a los "españoles" o a los "ciudadanos" no es un obstáculo para que desde una interpretación más amplia, sistemática y teleológica, se puedan atribuir también a los extranjeros, sobre todo cuando la restricción pueda colisionar con otros derechos constitucionales[16].

Con cierta coherencia interna, la LO 4/2000 reconocía a todos los extranjeros que se encontraran en España, con independencia de su situación administrativa, un conjunto de derechos sociales constitucionales en igualdad de condiciones con los españoles. Así, el derecho de todos los inmigrantes a la educación pública obligatoria y no obligatoria (arts. 9.1 y 9.2), el derecho a la asistencia jurídica gratuita o el derecho a la asistencia sanitaria y a las ayudas en materia de vivienda, sólo con estar inscritos en el padrón del municipio en el que residan habitualmente (arts. 12 y 17). Sin embargo, la necesidad de contar con autorización de residencia/estancia y de trabajo para que el extranjero no comunitario quede dentro de los márgenes de la legalidad, marca la diferencia entre el acceso a unos derechos o a otros. Si tenemos en cuenta las modificaciones introducidas por la LO8/2000 y 14/2003 la titularidad de los derechos fundamentales quedaría así:

Los extranjeros residentes (con autorización de estancia y/o trabajo) son titulares de los derechos de reunión, manifestación, asociación y huelga, derecho a la educación no obligatoria, derecho al trabajo, a la asistencia sanitaria, ayudas en materia de vivienda, intimidad familiar y reagrupación, justicia gratuita

Los extranjeros residentes (con autorización de estancia y/o trabajo) y si hay reciprocidad en los países de origen, son titulares del derecho de sufragio activo en elecciones municipales

Los extranjeros indocumentados (sin las respectivas autorizaciones) menores de 18 años son titulares del derecho a la educación obligatoria

Los extranjeros indocumentados y empadronados son titulares del derecho de asistencia sanitaria

Los extranjeros indocumentados son titulares del derecho a la asistencia jurídica gratuita (STC 95/2003).

Acceso a los derechos sociales

Hemos partido de la tesis de que la integración social reside en el ejercicio de conjunto de derechos civiles, políticos y sociales y, sin duda, el alcance y las condiciones de acceso y disfrute de los mismos constituyen un indicador del grado de integración social de sus titulares efectivos[17].

Derecho a la educación

La ley 4/2000 reconocía a todos los extranjeros el derecho a la educación obligatoria y gratuita en iguales condiciones que los españoles; la ley 8/2000 sólo reconoce el acceso a los extranjeros residentes, salvo a los menores que tienen el derecho por ser tales. ▸▸

No formaría parte del derecho–deber a la educación, la educación no obligatoria que comprendería tanto la educación infantil que tiene carácter voluntario, la superior y la formación profesional.

La conformidad del contenido del contenido de este derecho en términos de enseñanza de carácter obligatorio y la constitución ha tenido sus defensores[18]. Si bien, las opiniones expresadas por las personas inmigrantes con hijos consideran que para lograr una inserción social es absolutamente prioritario alcanzar educación y empleo. Educación en niveles que permitan insertarse de forma digna en el mercado laboral, como es la formación profesional y que aseguren la integración de sus hijos. No queda claro cual es el propósito del legislador y en qué criterios de razonabilidad y proporcionalidad justifica este tratamiento diferenciado entre los jóvenes y adolescentes con autorización de estancia y sin documentación, sino es, como escribe G. Pisarello, en un realismo de miras cortas, limitado a las expectativas inmediatas del mercado laboral.

Asistencia sanitaria

El derecho a la asistencia sanitaria es contemplado por la ley 4/2000 en su artículo 12 en cuatro supuestos (a) los inscritos en el padrón municipal del municipio en que residan (en las mismas condiciones que los españoles), (b) asistencia sanitaria de urgencia para los extranjeros que se encuentren en España, (c) los menores de 18 años tienen derecho a la asistencia sanitaria (en las mismas condiciones que los españoles y (d) las extranjeras embarazadas tienen derecho a la atención en el embarazo, parto y posparto.

La cobertura sanitaria estaría garantizada, por otra parte, para la población extranjera comunitaria, basada en la reciprocidad entre países miembros que tienen sistemas sanitarios universales.

Esta disposición no ha experimentado modificaciones en la ley 8/2000. En este sentido, los extranjeros con autorización de residencia o no y empadronados tienen derecho a asistencia sanitaria. Notemos que en ningún momento la ley se refiere, a diferencia de otros supuestos, al derecho a la salud, sino sólo a obtener algunas prestaciones gestionadas por las Comunidades Autónomas[19].

Distintos estudios sociológicos[20] ponen de relieve un nivel bajo de inserción social de los inmigrantes extranjeros no comunitarios en el Estado de Bienestar español. Sin embargo, esto no ocurre con la atención sanitaria que parece tener una protección social creciente, no como derecho derivado del empleo, sino a partir de la tarjeta sanitaria que obtienen los residentes no comunitarios y con el acceso a la educación por parte de las familias con hijos.

Protección social por desempleo

Protección social hace referencia al conjunto de prestaciones monetarias y en especie que recibe un ciudadano como consecuencia de su contribución a la Seguridad Social o al sistema impositivo o por razones simplemente asistenciales, es decir, ligadas directamente a las cotizaciones sociales o financiadas con impuestos [21].

En las sociedades de Estado de Bienestar la inserción social se produce a partir del trabajo formal, esto es, de desempeñar un empleo. La fuente por excelencia de derechos sociales (asistencia sanitaria, desempleo, protección de los hijos, pensiones) en nuestro sistema protector es el empleo. Esta exigencia también lo es para los inmigrantes, aun cuando tengan que ejercer un empleo en contextos, como el nuestro, de crisis de la sociedad salarial, de precariedad y flexibilización del mercado de trabajo y con grandes dificultades, para la población autóctona, de inserción social al margen del mismo. Evidentemente uno de los criterios para evaluar la capacidad de integración social de la sociedad española es la extensión de la ac-

ción protectora de la Seguridad Social y del Estado de Bienestar en general a las personas inmigrantes que llegan a España.

Los extranjeros residentes tienen derecho a ejercer una actividad remunerada por cuenta propia o ajena (art. 10 L.O.4/2000, de 11 de enero), así como el derecho a las prestaciones y servicios de la Seguridad Social (art. 14.1)[22].

Por su parte las prestaciones sociales que reciben los inmigrantes no son importantes en cobertura respecto al desempleo y las pensiones, puesto que de momento tienen una incidencia mínima. El desempleo, como escribe G. Rodriguez Cabrero, no ha ampliado su cobertura, entre otras razones por el peso de la contratación temporal que reduce sin duda el acceso a la propia prestación, acorta el tiempo de su percepción y la intensidad protectora es modesta

Aproximadamente desde 1998 hemos asistido a un proceso creciente de solicitud de altas en los distintos regímenes de cotización de la SS. Contamos con algunos resultados del proceso de normalización que ha tenido lugar entre los meses de febrero y mayo de 2005, a raíz de la Disposición T. 3ª del Reglamento RD 2393/2004, de 30 de noviembre. Según el Ministerio de Trabajo, la incorporación a la seguridad social de 157.333 personas. (Balance del proceso de normalización de trabajadores extranjeros, Página web del Ministerio de Trabajo y Asuntos sociales a 7 de mayo de 2005).

Por sectores y ordenadas cuantitativamente las solicitudes de alta han sido: hogar, agricultura, construcción, fabricación textiles, comercio al por menor, hostelería y otras actividades empresariales. De otro lado, de todos los contratos presentados, el 2, 71% son indefinidos, en un 50,4% no consta y el 46,85% es de duración determinada. El perfil de la persona inmigrante sigue siendo el mismo: 60,28% de 25 a 39 años el 19,21 de 16 a 24 años y el 20,51% de 41 a 65 años. Por sexos, sin embargo se ha modificado algo, puesto que el 41,24% de solicitantes son mujeres y el 58,76% son hombres.

Servicios sociales

La ley distingue en su artículo 14.2 y 3 entre el derecho de los extranjeros residentes a los servicios y prestaciones sociales generales y básicos en las mismas condiciones que los españoles y el derecho de los extranjeros (cualquiera que sea su situación adminsitrativa) a los servicios y prestaciones sociales básicas.

Los servicios sociales son la última red de protección social junto a las rentas mínimas de inserción. Tradicionalmente han sido un medio de protección social dirigido, sobre todo, a la población pobre, lo que les ha dado una dimensión estigmatizadora importante. Sin embargo los cambios en la morfología laboral de la sociedad española, derivada básicamente de la precariedad y las transformaciones en las formas de convivencia hacen de los servicios sociales un recurso básico de inserción social[23]. ▸▸

Los inmigrantes, tal como explica en su trabajo G. Rodriguez Cabrero[24], que acuden a los servicios sociales lo hacen básicamente buscando información y asesoramiento sobre servicios públicos como educación, sanidad y empleo. Sobre todo la información o demanda sobre educación. La educación va seguida de demandas de ayudas para vivienda, sanidad, empleo e información jurídica y de solicitudes sobre atención a problemas concretos a través de prestaciones económicas destinadas al hogar o alojamiento. Las demandas se concentran en el primer año de estancia y sobre todo por quienes tienen ingresos inferiores al salario mínimo.

Respecto a las ayudas públicas para la vivienda (art. 13) –que no derecho a la vivienda– hay que hacer notar que si la ley 4/2000 las consideraba en condiciones estrictas de igualdad con los españoles, la ley 8/2000 las reconoce expresamente a los extranjeros residentes[25].

Condición de acceso: el empadronamiento

La ley 14/2003 ha introducido modificaciones en la legislación de extranjería que han afectado tanto a las leyes orgánicas en la materia 4/2000 y 8/2000, como a otras leyes (Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo, Ley de Competencia Desleal; Ley de medidas concretas en materia de seguridad ciudadana, violencia doméstica e integración social de los extranjeros, Código Civil, entre las más importantes) que tienen consecuencias de primer orden en el acceso y ejercicio de los derechos. Puede mencionarse a este propósito, el establecimiento de un proceso administrativo específico en el que no se justifica la diferencia entre el procedimiento para españoles y el de extranjeros, de acuerdo con los criterios de razonabilidad, objetividad y proporcionalidad de las diferencias; la exigencia de presentar la documentación personalmente por parte de los extranjeros; la calificación jurídica de inadmisión para aquellos documentos presentados ante órganos administrativos que no son competentes para ello, o la transformación del padrón municipal de instrumento administrativo a instrumento de información para las administraciones[26].

Solo epidérmicamente mencionaré esta última dimensión. Una pieza básica del acceso a algunos derechos, reside en el empadronamiento; es decir, el padrón municipal es el instrumento de acceso a derechos en el ámbito local. La importancia de los cambios que se han producido se entiende mejor si se piensa que la administración local tiene una función básica e inmediata respecto a la integración social de los extranjeros[27].

Como subrayan A. Solanes y Mª B. Cardona[28] existe una especial vinculación entre administración local e inmigración, dado que es en el ámbito local el más inmediato en el que se garantizan derechos y proporcionan servicios. En principio el padrón municipal sólo es un registro administrativo en el que queda constancia de los vecinos de un municipio y por ello no constituye prueba de residencia legal, sino sólo de vecindad o domicilio.

La ley 14/2003 contiene una serie de disposiciones relativas al acceso, cesión y comunicación de datos personales, puesto que permite transferir la información del padrón para otros usos[29], sin que sea preciso el consentimiento del afectado[30]. La inscripción en el padrón municipal es hasta ahora la forma de acceso a derechos reconocidos como la educación, asistencia sanitaria, ayudas en materia de vivienda, seguridad social y servicios sociales. Al establecer la norma anterior que permite a la policía acceder a los datos del padrón, se está limitando el acceso a estos derechos a través de una tipo de discriminación denominada indirecta, que consiste en el supuesto en que una norma utiliza un criterio aparentemente neutro pero cuya aplicación crea discriminación en un gru-

po o sector social (Directiva 2000/43/CE del Consejo de Europa)[31].

Con A. Solanes y Mª B. Cardona[32] es posible concluir que esta reforma ha supuesto incorporar una nueva función a las que ya tenía el padrón (determinar la población del municipio, otorgar la condición de vecino, acreditar el domicilio habitual, configurar el censo electoral, elaborar estadísticas oficiales, y ahora controlar la situación jurídica de los extranjeros. Precisamente, como consecuencia de esta transformación acaecida en la configuración del padrón muchos inmigrantes indocumentados no solicitaron la inscripción en él, de forma que cuando ha tenido lugar el proceso de "normalización" no contaban con la documentación que acreditaba el tiempo que llevaban residiendo en España. Hasta el punto de que el Ministerio de Trabajo aprobó una nueva disposición por la que se aceptó el denominado empadronamiento por omisión. ▲

Notas al capítulo I

1 El texto jurídico que los contiene de alcance internacional es el *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales* (PIDESC) aprobado por Naciones Unidas en 1966 y ratificado pro España en 1986

2 G. Pisarello "Derechos sociales, democracia e inmigración en el constitucionalismo español: del originalismo a una interpretación sistemática y evolutiva", *La universalidad de los derechos: el reto de la inmigración,* M.J. Añón (ed), Valencia, Tirant Lo Blanch, 2003, pp. 40 y ss

3 J. de Lucas "Política de inmigración: 30 propuestas", *Claves de Razón Práctica,* nº 121, 2002. "La herida original de las políticas de inmigración. A propósito del lugar de los derechos humanos en las políticas de inmigración", *Isegoría. Revista de Filosofía Moral y Política,* nº 26, junio 2002.

4 Las leyes del mercado imponen sus criterios al fenómeno migratorio, caracterizado fundamentalmente por su dimensión económica y ello, como explica J.L. Monereo, es lo que hace que las fronteras se abran o se cierren al dictado de los imperativos del mercado de trabajo y de las necesidades de "empleo". Esta es una de las facetas que explica que el sentido "desmercantilizador" que tuvo el proceso de reconocimiento de derechos sociales en el marco del constitucionalismo social, conviva hoy en tensión con las situaciones de dualización, segmentación social y sesgo de género, que vienen acompañados de procesos de "remercantilización" de los seres humanos. J.L. Monereo, "Ciudadanía, solidaridad y extranjería. El derecho a la inserción de los inmigrantes", en *Comentario a la Constitución socio–económica de España,* Comares, Granada, 2002, p. 204

5 Un examen muy interesante de los principios de control de flujos, lucha contra la inmigración clandestina

e inmigración en A. Solanes, "Las deficiencias de la política española sobre la inmigración", *Inmigración, sociedad y estado. Una cuestión abierta,* Junta de Andalucía, 2004, pp. 89–11. De la misma autora, "Breve comentario sobre la reforma de la Ley de Extranjería y las últimas modificaciones que afectan al régimen jurídico del extranjero en España", *Inmigración, sociedad y estado. Una cuestión abierta,* Junta de Andalucía, 2004, pp. 119–128. Véase también *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre una política comunitaria de migración* COM/2000/757

6 J. de Lucas "Acerca del debate sobre inmigración y ciudadanía. Políticas de inmigración, ciudadanía y derechos de los inmigrantes en la Unión Europea", *Jurídica. Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana,* nº 33, 2003, pp. 75–112.

7 P. Miravet "El nuevo reglamento de la Ley de extranjería", *Jueces para la democracia,* nº 53, julio 2004.

8 Programa Global de Regulación y Coordinación de la Extranjería y la Inmigración en España para el periodo 2001–2004

9 G. Rodriguez Cabrero, "Protección social de los inmigrantes extranjeros", *Inmigración: mercado de trabajo y protección social en España,* A. Izquierdo (dir), Madrid, CEC, 2003, p. 269. Sin embargo la integración social no se limita al acceso y ejercicio de derechos, con ser esto central. La integración constituye un proceso con tres características: igualdad de condiciones, derechos y deberes; respeto y derecho a la diferencia y una dinámica social que fomente la interrelación, la interculturalidad y el intercambio entre grupos; un proceso paulatino mediante el cual se llega a ser partícipe activo de la sociedad conformando la vida social, económica y cultural sin que ello suponga renunciar a su cultura de origen. F. Torres, "La inmigración en la Comunidad Valenciana. Proceso de inserción. Factores de exclusión y requerimientos de inclusión", *Análisis y propuestas sobre políticas de inclusión,* Cáritas Comunidad Valenciana, 2003, pp. 115–156. F. Torres, "La integración de los inmigrantes y algunos de los desafíos que nos plantea", *Inmigrantes ¿cómo los tenemos? Algunos desafíos y (malas) respuestas.* J. De Lucas *et alt*, Madrid, Talasa, 2002, pp. 49–73.

10 Sobre ello véase A. Solanes, "Los procesos extraordinarios de regularización de inmigrantes: algunas alternativas" en *La inmigración en España. Contextos y alternativas,* F.J. García Castaño y C. Muriel López (dir), Laboratorio de Estudios Interculturales, Universidad de Granada, 2002

11 Javier de Lucas, *Globalización e identidades. Claves políticas y jurídicas,* Icaria, Barcelona, 2003 (existe versión en catalán Pòrticc, Barcelona, 2003). Del mismo autor, *Puertas que se cierran. Europa como fortaleza,* Barcelona, Icaria, 1996.

12 J. L. Monereo, "Ciudadanía, solidaridad y extranjería. El derecho da la inserción de los inmigrantes", cit, pp. 205 y ss. R. Zapata "La gestión política de la inmigración: indicadores y derechos", *Universalidad de los derechos: el reto de la inmigración",cit,* pp. 200–222

13 R. Mestre "*Dea ex machina.* Trabajadoras migrantes y negociación de la igualdad en lo doméstico", *Cuadernos de Geografía,* nº 72, 2002 pp. 191–206

14 Sobre estos argumentos véase G. Pisarello "Derechos sociales, democracia e inmigración en el constitucionalismo español", *cit,* y J. García Añón , "Derechos sociales e igualdad", en V. Abramovich, Mª J. Añón y Ch. Courtis (comps.), *Derechos sociales. Instrucciones de uso*, México, Fontamara, 2003. Del mismo autor "Medidas antidiscriminatorias y derechos de los inmigrantes", *La universalidad de los derechos: el reto de la inmigración, cit,* 171–198

15 STC 107/1984, fj 3. En un sentido coincidente la STC 95/2003, de 22 de mayo relativa al reconocimiento del derecho a la justicia gratuita para todos los extranjeros "que se hallen en España", y tras reconocer que hay derechos necesariamente compartidos por españoles

y extranjeros como la tutela judicial efectiva, afirma que **"**la expresión "que residan [en España]" habrá de entenderse referida a la situación puramente fáctica de los que se hallan en territorio español, sin que quepa atribuir a la referida expresión un significado técnicamente acuñado de residencia autorizada administrativamente (...) pues, de lo contrario, se vaciaría por completo el sentido y alcance de la declaración de inconstitucionalidad que debemos realizar" (fj.2)

16 Al respecto G. Pisarello, "Derechos sociales, democracia e inmigración en el constitucionalismo español: del originalismo a una interpretación sistemática y evolutiva *cit*, Del mismo autor "Artículo 21" en *Comentarios a la Ley de extranjería,* J. Asensi (ed), Zaragoza, Edijus, 2000 y STC STC 94/1993.

17 M.J. Añón "Derechos sociales: el test de la inclusión", *Trabajo, derechos sociales y globalización*, A. Antón (coord), Madrid, Talasa, 2000

18 M. Aragón "¿Es constitucional la nueva ley de extranjería?", *Claves de Razón Práctica,* nº 112, 2001, pp. 11–17. Los argumentos centrales son que el reconocimiento de la educación obligatoria es importante porque es la que está estrechamente ligada a la dignidad de la persona y las normas internacionales ratificadas por España no establecen una obligación clara en otro sentido.

19 En el caso de la Comunidad Valenciana el Decreto 26/2000 de 22 de febrero regula el derecho a la asistencia sanitaria de los ciudadanos extranjeros en la Comunidad y la tarjeta sanitaria.

20 Al respecto véase G. Rodriguez Cabrero, "Protección social de los inmigrantes extranjeros", *cit,* pp. 272–274

21 G. Rodriguez Cabrero, "Protección social de los inmigrantes extranjeros", *cit,* p. 269

22 Tengamos en cuenta, sin embargo, que la STC 107/1984 considera que "no resulta exigible la igualdad de trato entre los extranjeros y los españoles en materia de acceso al trabajo y no existe tratado que así lo imponga, ya sea multilateral o bilateral (...) La desigualdad resultante en relación a los españoles no es, en consecuencia, inconstitucional, y no porque se encuentre justificada en razones atendibles, sino, más sencillamente, porque en esta materia nada exige que deba existir la igualdad de trato"

23 L. Moreno, *Ciudadanos precarios: La "ultima red" de protección social,* Barcelona, Ariel, 2000.

24 G. Rodriguez Cabrero "Protección social de los inmigrantes extranjeros, *cit*, pp. 275–293. En sentido coincidente F. Torres, "La inmigración en la Comunidad Valenciana. Proceso de inserción. Factores de exclusión y requerimientos de inclusión", *Análisis y propuestas sobre políticas de inclusión,* Cáritas Comunidad Valenciana, 2003, pp. 115–156.

25 Al respecto, A. Solanes "El acceso a los derechos sociales por parte de los inmigrantes: la vivienda", *La universalidad de los derechos sociales: el reto de la inmigración, cit.* 268–277

26 Buena parte de estas modificaciones han sido puestas en tela de juicio, desde el punto de vista de sus garantías, del respeto a los derechos fundamentales y por su adecuación constitucional tanto por parte del Dictamen de la Subcomisión de Extranjería del Consejo General de la Abogacía como en el Recurso de Inconstitucionalidad presentado por el Parlamento Vasco

27 José García Añón "Inmigración y derechos de ciudadanía: la integración de los inmigrantes en las políticas públicas locales y autonómicas", Aubarell, G. (dir) *Perspectivas de la inmigración en España. Una aproximación desde el territorio*, Icaria, Antrazyt, Barcelona, 2003, pp. 349–392

28 No puedo detenerme en las modificaciones legislativas que han afectado al padrón y a todas las cuestiones suscitadas por ellas. A estos efectos remito a A. Solanes y Mª B. Cardona, *Protección de datos personales y derechos de los extranjeros inmigrantes,* Valencia, Tirant Lo Blanch, 2005, pp. 81–82, 87

29 Dsp. Adicional quinta. La Administración Local facilitará el acceso directo a los ficheros del padrón a la Agencia Estatal Tributaria, Tesorería General de La Seguridad Social, Instituto Nacional de Estadística y el acceso a los datos por parte de la Dirección General de la Policía.

30 Contenido que puede ser inconstitucional y así está referido en el Recurso de Inconstitucionalidad planteado por el Parlamento Vasco, en tanto que las Disp. Adicional 5ª y 7ª de la ley afectan al contenido esencial del art. 18 de la C.E., el denominado "derecho de autodeterminación informativa" o derecho al control sobre datos personales o facultad general de disponer de los propios datos, sean éstos íntimos o no. A este respecto, entre otras, la STC 292/2000 considera que la cesión de datos a un tercero con fines distintos a los originarios requiere el consentimiento de sus titulares y las limitaciones de esta facultad sólo pueden encontrarse entre derechos y bienes de relevancia constitucional, siempre que estén justificadas, sean proporcionadas y respeten el contenido esencial del derecho

31 "Directiva 2000/43/CE "existirá discriminación indirecta cuando una disposición, criterio o práctica aparentemente neutros sitúe a personas de origen racial o étnico concreto en desventaja particular con respecto a otras personas, salvo que dicha disposición, criterio o práctica pueda justificarse objetivamente con una finalidad legítima y salvo que los medios para la consecución de esta finalidad sean adecuados y necesarios" Especialmente, establece la Directiva, en el acceso a seguridad social, ventajas sociales, educación, acceso a bienes y servicios disponibles

32 A. Solanes y Mª B. Cardona, *Protección de datos personales y derechos de los extranjeros inmigrantes, cit,*

No hay política de integración si no tiene como objetivo la integración política

J. de Lucas
Catedrático de Filosofía del Derecho y Filosofía Política. Universitat de Valencia

Democracia multicultural e integración política

Al menos desde R.Dahl, sabemos que el debate central sobre la democracia, hoy, lo es sobre las condiciones y los retos de la democracia pluralista. Creo que es imposible dejar de reconocer la aportación decisiva que ha supuesto a ese respecto la polémica en torno a las demandas de reconocimiento planteadas por los agentes de la "nueva" multiculturalidad y, en particular, las propuestas de Ch. Taylor[1]. Pero la democracia multicultural no es una cuestión uniforme, porque no lo son tampoco las exigencias y los problemas que plantean los diferentes agentes de la condición multicultural, aunque haya algunos hilos conductores, como la aparente contradicción entre el proceso de globalización y el resurgimiento de las demandas identitarias, que suelen centrar las aportaciones más conocidas, como las de Habermas o Castells por mencionar dos nombres que no se sitúan en la misma línea de análisis[2].

Parece claro que la dificultad más importante a la que deben hacer frente nuestras sociedades hoy, y que se incrementará en los próximos años, tanto en términos de legitimidad como de eficacia, es cómo gestionar su transformación en realidades multiculturales, respetando las exigencias de la legitimidad democrática y del Estado de Derecho, pero manteniendo los mínimos de cohesión y estabilidad sin los que corren el peligro de desaparecer. Y esto es particularmente evidente si hablamos del proyecto europeo. No me refiero sólo a cada uno de los Estados de la UE. Hablo de la UE como un proyecto político que arranca de una realidad social que es y va a ser cada vez más multicultural. Todo ello nos exige ser capaces de reflexionar y proponer argu- ▸▸

mentos y medidas que permitan un modelo pluralista e inclusivo, o, dicho de otro modo, igualitario, en el orden jurídico y político, y, al mismo tiempo, abierto a la inserción de nuevos sujetos de lo público, lo que comporta romper el postulado de homogeneidad cultural y social (que no económica, jurídica ni política), que es una condición no expresa pero constitutiva de nuestras democracias, incluso en los modelos aparentemente antagónicos de los EEUU y Francia.

Y así se explica, a mi juicio, la necesidad de superar el enfoque reductivo que todavía se mantiene en la UE a propósito de las políticas de inmigración. Porque el desafío de la inmigración es mucho más importante que la dificultad de acomodar estadísticas y recursos en relación con las necesidades del mercado laboral, o las medidas a adoptar para mantener el standard de orden público. Hay que mirar más allá y entender que los flujos migratorios son el catalizador que nos sitúa ante la necesidad de volver a pensar *a radice* nuestras respuestas a la construcción democrática del vínculo social y político, porque éstas comportan

hoy un déficit de inclusión y pluralidad en la medida en que institucionalizan la exclusión de los inmigrantes como sujetos del espacio público, su imposibilidad conceptual de llegar a ser ciudadanos. Sin igualdad no cabe hablar de integración. Y la igualdad es igualdad plena, o no es igualdad. Por eso, la idea de igualdad o integración debe significar también la integración política, porque la plenitud de derechos incluye los derechos políticos, el status de ciudadanía o su equiparación a él.

Sostener lo anterior no significa ignorar el reconocimiento de una cuestión previa, la necesidad de evitar la identificación de este grado creciente de multiculturalidad exclusivamente con el incremento de los flujos migratorios. Estos son sin duda el factor externo, alógeno, de la multiculturalidad, pero nuestras sociedades ya eran multiculturales por la presencia de factores propios, endógenos, de diversidad cultural: minorías lingüísticas, religiosas, nacionales, culturales. Factores internos que, en la mayoría de los casos, no eran visibles porque nuestro modelo de gestión de la multiculturalidad constitutiva (el caso español es particularmente elocuente al respecto) ha consistido muy abrumadoramente en marginar, segregar, invisibilizar o expulsar, es decir, excluir el reconocimiento de esa presencia en términos de igualdad. Hasta ahora, hemos gestionado la multiculturalidad como un peligro para la cohesión social. El problema es que intentemos mantener e incluso incrementar esa respuesta cuando –o más exactamente, precisamente por ello– el origen de la multiculturalidad es externo y por tanto la diferencia se hace más visible. Es también en ese sentido en el que sostengo que nuestra respuesta a la inmigración es un test de cómo entendemos la gestión de la multiculturalidad.

O sea que, a mi entender, lo más urgente, en la Europa de los 25, y por supuesto en España, es definir otro modelo de gestión de la pluralidad ya existente y del incremento de pluralidad que se va a pro-

LO MÁS URGENTE, EN LA EUROPA DE LOS 25, Y POR SUPUESTO EN ESPAÑA, ES DEFINIR OTRO MODELO DE GESTIÓN DE LA PLURALIDAD YA EXISTENTE Y DEL INCREMENTO DE PLURALIDAD QUE SE VA A PRODUCIR, PORQUE EL QUE TENEMOS NO ES ACEPTABLE

ducir, porque el que tenemos no es aceptable. Y el problema es que ni lo poco que existe en materia de políticas migratorias de la UE (ni lo mucho –pero aún peor– de políticas migratorias de sus Estados miembros, como en el caso español), ni el marco del que pretendemos dotarnos, el actual proyecto de Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, son herramientas suficientes (diría incluso que no son adecuadas) para garantizar ese objetivo. Probablemente el test del acceso de los inmigrantes a la ciudadanía es uno de los criterios más claros de ese déficit. La cuestión es si los europeos trabajamos en el sentido correcto para asegurar este objetivo. Pero hay argumentos que sugieren que no es así.

La omisión de la referencia a la ciudadanía en los discursos de política de inmigración en la UE.

Volvamos nuestra mirada sobre la política europea de inmigración. A mi juicio, lo más relevante de los discursos sobre política de inmigración en la UE, con algunas notables excepciones, desde luego (las recomendaciones de Tampere de octubre de 1999, algunas tomas de posición del Parlamento, de la Comisión y del CES), es la ausencia del término ciudadanía –de sus contenidos y exigencias– cuando las instituciones europeas, y, desde luego, los principales representantes políticos europeos (los Consejos Europeos) nos proponen modelos de políticas de inmigración.

Creo que esa omisión puede deberse a dos clases de planteamiento, que traducen por decirlo así dos tipos de omisión, que denominaré, respectivamente, ostentosa o desvergonzada y cínica o vergonzante.

La omisión ostentosa o desvergonzada, es la que se pretende justificada, aludiendo a la supuesta obviedad, a la existencia de un presupuesto indiscutible o, mejor, a un dogma, que excluye la cuestión de la ciudadanía de los discursos sobre políticas de inmigración: ese dogma asegura que si hablamos de inmigrantes no podemos emplear la cuestión de la ciudadanía, porque, por definición, no les corresponde al tratarse de extranjeros. Por eso, la omisión no causa vergüenza alguna a quienes la practican.

Esta omisión es criticable porque quienes la practican sostienen una concepción que se sostiene en dos errores, si no en dos prejuicios. El primero, una tesis propia de la ignorancia, del atavismo característico de una cultura política anclada no ya en el XIX, sino en los albores de la Edad moderna, si no incluso en la antigüedad clásica. Una concepción que parte de la identificación entre ciudadanía y nacionalidad, entre ciudadanía y Estado–nación o ciudad–Estado. Una concepción que ignora, por supuesto, las consecuencias del proceso histórico de globalización que se incrementaron cualitativa y no sólo cuantitativamente con la aceleración de dicho proceso en el último tercio del siglo XX. El segundo presupuesto, como el primero, constituye en realidad un prejuicio: se trata ▸▸

EL VERDADERO Y BUEN INMIGRANTE ES EL TRABAJADOR EXTRANJERO EXTRACOMUNITARIO QUE DISCIPLINADAMENTE VIAJA PARA CUMPLIR UNA FUNCIÓN Y REGRESA A SU LUGAR DE ORIGEN SIN DEJAR RASTRO, SIN ALTERAR LA SOCIEDAD DE DESTINO Y SIN COSTES

▸▸ de la tesis según la cual las políticas de inmigración tienen como objetivo la gestión de los flujos migratorios para su adecuación a las necesidades del mercado de trabajo.

Por eso, la presencia de los inmigrantes que protagonizan los flujos debe ajustarse, según esta concepción, al modelo Gastarbeiter, ergo lo que se trata

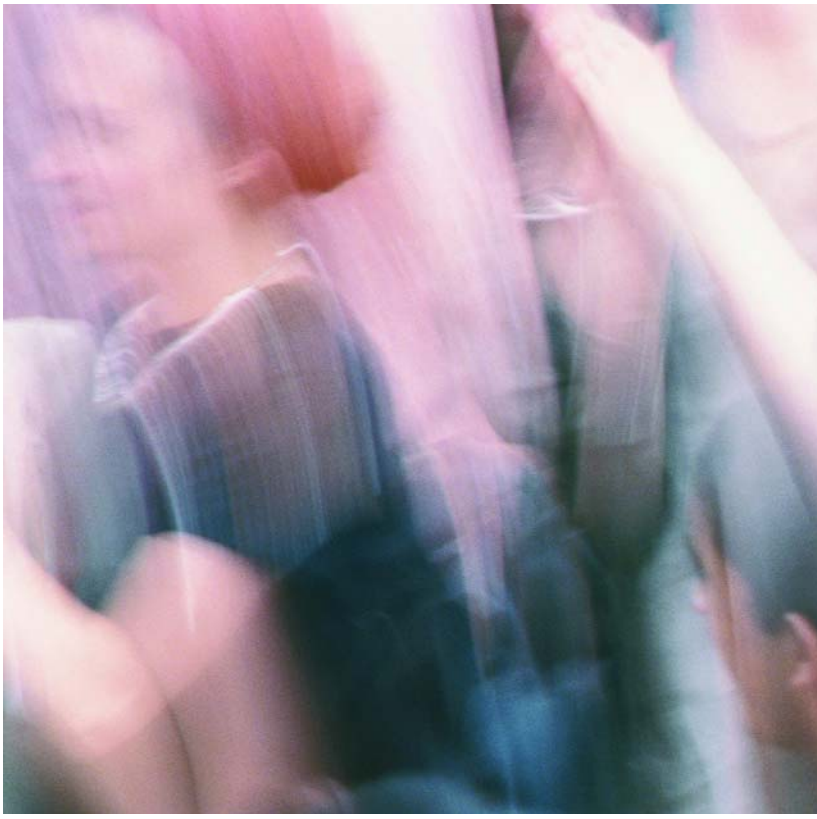
de construir, de ofrecer a los inmigrantes, es un contrato jurídico y político, si se me permite la expresión, provisional. Por eso, es completamente ridículo que quienes tienen esa concepción traten de hablar de integración, o de inserción o de acomodación, como sostiene mi colega Zapata: para el caso es igual. Por definición, no les interesa el proyecto migratorio, no lo tienen en cuenta, ergo no les interesa en realidad su integración con los proyectos de nuestras sociedades, porque esta concepción parte como un dogma –según denunció Sayad– del mito del retorno: el inmigrante viene aquí para volver luego a su país. Aún más, no hablan en realidad de inmigrantes, sino, como ha mostrado Castles, de otra cosa, del verdadero y buen inmigrante, una noción para la que el Derecho de inmigración que han creado, como he tratado de explicar en otros lugares, cumple una función decisiva, al construir el concepto normativo –jurídico– de inmigrante, que reduce la realidad del inmigrante a una categoría instrumental, el verdadero y buen inmigrante, que es y será, por definición (jurídica) extranjero. Porque el verdadero y buen inmigrante es el trabajador extranjero extracomunitario que disciplinadamente viaja para cumplir una función y regresa a su lugar de origen sin dejar rastro, sin alterar la sociedad de destino y sin costes. Al contrario, con beneficios para esa sociedad. Por eso este Derecho de inmigración, los instrumentos jurídicos de las políticas de inmigración que proponen (casi) todos los partidos políticos en nuestro país que comparten semejante concepción, tiene como función extranjerizar al inmigrante. La tarea de ese Derecho es enviar a los ciudadanos (antes que a los inmigrantes) el mensaje inequívoco de que vienen extranjeros, pero no hay que preocuparse, porque el Derecho los mantendrá en su lugar, el de los no–ciudadanos, los que no pueden ser como nosotros, porque en realidad no quieren ser como nosotros, ya que desean volver a su país. Y el Derecho se encargará de marcar siempre las barreras, la diferencia, por ejemplo, señalando distintos

derechos, distintos tipos de garantías de derechos. Insisto: si son extranjeros, según esta concepción, no tiene ningún sentido plantearse el derecho a la ciudadanía. Es el discurso que puede encontrase en calidad de parábola, en el film de R. Scott, Blade Runner, basado en la novela de Ph K. Dick, según he tratado de mostrar en otros trabajos[3]. Algunos la han denominado una "política hidráulica" de inmigración, en la que se trata de compensar vasos comunicantes, de obtener un equilibrio cero: los inmigrantes son sólo volúmenes, números, estadística. No debe entrar ni uno más –pero tampoco uno menos– de los que necesitamos, pero sólo mientras los necesitemos, e inmediatamente deben desaparecer.

La segunda posición es la que conduce a la omisión cínica o, como mínimo, vergonzante, la propia de quienes tratan de omitir cuidadosamente la cuestión de la ciudadanía porque, aun conscientes de que difícilmente se puede justificar en términos de igualdad y democracia, no es rentable electoralmente. Esta es una concepción en el fondo cínica, porque sabe de los dos prejuicios a los que hemos aludido ya, pero renuncia a cambiar de paradigma (pido disculpas por la pretenciosa expresión) debido a consideraciones cortoplacistas que, en el colmo de los males, se asientan en prejuicios que los propios dirigentes políticos han contribuido decisivamente a crear, en un círculo vicioso o, más exactamente, infernal.

Quienes la sostienen alegan que la opinión pública tiene miedo de la invasión, de la amenaza que suponen los inmigrantes (en el clásico triple discurso de la inmigración como problema) para enviar el mensaje del prejuicio, el mensaje instrumental de la defensa frente a la amenaza. Eso obliga a los partidos políticos (insisto: no sólo en sus mensajes en los medios de comunicación, especialmente en los períodos de contienda electoral[4]) un discurso sobre la inmigración que no sólo es reaccionario, sino incompatible con las exigencias del Estado de Derecho

La estrategia de utilizar la inmigración como problema, obliga a la presentación de la inmigración en clave de política de orden público y seguridad y por eso los discursos sobre la inmigración se recrudecen en una espiral que parece no tocar fondo y que, en el caso concreto de España, en el modelo de política de inmigración que sostiene el gobierno actual, evidencia no pocas contradicciones. Debo advertir que esas contradicciones son, a mi juicio, positivas. Porque, también a mi



juicio, lo que resulta extraordinariamente peligroso es la coherencia en el monocorde discurso reaccionario que con pocas excepciones mantienen no pocas fuerzas políticas, y no sólo las de extrema derecha, sino las de derecha e incluso las que se reclaman de centro. Aunque lo más interesante en materia de política de inmigración lo ofrecen, en nuestro país, algunas CCAA (Catalunya, País Vasco, Andalucía) en sus planes de inmigración, y algunos Ayuntamientos. ▸▸

TODA PERSONA QUE TENGA LA NACIONALIDAD DE UN ESTADO MIEMBRO POSEE LA CIUDADANÍA DE LA UNIÓN, QUE SE AÑADE A LA CIUDADANÍA NACIONAL SIN SUSTITUIRLA

UNA OCASIÓN PERDIDA PARA UN NUEVO CONCEPTO DE CIUDADANÍA: EL TRATADO CONSTITUCIONAL DE LA UE (TCUE).

Volvamos al ámbito de las políticas europeas de inmigración. ¿Se abre una nueva esperanza para los inmigrantes a propósito de las líneas maestras de política de inmigración propuestas en el TCUE? ¿Les ofrecemos alguna apertura en el acceso a la ciudadanía?

En realidad, debiéramos apuntar más alto. La pregunta no es si hay que abrir grietas –y de qué tamaño– por las que los inmigrantes puedan penetrar en el *sancta sanctorum* que sería la ciudadanía, privilegio[5] exclusivo de los ciudadanos de los Estados nacionales europeos (y por extensión, de los ciudadanos europeos que lo son, precisamente, de esos estados, según el modelo de ciudadanía que establece el artículo 10 del TCUE). No. La verdadera pregunta es mucho más importante y muestra hasta qué punto la inmigración es una cuestión política radical, que nos afecta a todos, nacionales y extranjeros. La cuestión es si la asimetría, las condiciones de discriminación y dominación que configuran el status jurídico que ofrecemos a los inmigrantes no exigen, de una vez, revisar nuestra respuesta sobre cómo formular el vínculo social y político, sobre nuestro modelo de soberanía y de ciudadanía, para acomodarlo a las exigencias de una gestión democrática de las sociedades multiculturales (que lo son también por la presencia estructural de los flujos migratorios), es decir, acorde con los principios del Estado de Derecho, de los derechos humanos. ¿Qué ciudadanía debemos ofrecernos a nosotros mismos y también a los inmigrantes? ¿Camina Europa hacia la construcción de una nueva ciudadanía?

Lo llamativo a ese respecto es que aunque nadie puede negar que los nuevos flujos migratorios –un rasgo estructural y definitorio de la sociedad internacional, conforme al modelo de globalización imperante– son uno de los factores decisivos de la nueva configuración de la Unión Europea, el TCUE, este super–Tratado entre Gobiernos que han dado en llamarse Constitución Europea, es un ejemplo de oportunidad perdida para dar esa respuesta adecuada a los desafíos que implica esa nueva realidad, las sociedades multiculturales que lo son por muchos factores, pero desde luego también por la presencia de la inmigración.

Mi respuesta es sencilla y contundente. No. El TCUE se limita a profundizar en los dogmas (en los prejuicios) de nuestra mirada sobre la inmigración, que inspiran nuestra respuesta, nuestra mal llamada "política migratoria". Unos dogmas que se resumen en la reducción de las migraciones a su dimensión económico–laboral, en una mirada instrumental, reductiva y egoísta, obsesionada por cómo obtener el máximo beneficio de este fenómeno que, a nuestro pesar, hemos acabado reconociendo como necesario, pero que nos negamos a considerar en su integridad, como fenómeno social global. Una mirada que sólo quiere ver la llegada no de trabajadores, de mano de obra, y no de personas, de culturas. Un prejuicio que quiere que el inmigrante sea sólo un trabajador extranjero invitado a

realizar una función y a marcharse en cuanto haya cumplido con ella. Y que produce una mal llamada política de inmigración, reducida a la función de policía de fronteras y de contabilidad estadística que permita esa fórmula mágica del número de inmigrantes estrictamente necesario y soportable que nadie sabe cómo diablos se puede establecer. En todo caso, ampliada al ámbito de la seguridad internacional, por mor de la paranoia que, tras el 11–S ve en cualquier inmigrante (no digamos si es árabe o parece musulmán) un terrorista en potencia. Ese es el cóctel que resume nuestra política de inmigración: blindar los cauces por los que han de llegar provisionalmente los trabajadores extranjeros necesarios y luchar denodadamente contra el supuesto cáncer de la inmigración ilegal. Como nos resulta impensable que los inmigrantes puedan albergar la intención de quedarse (siquiera sea de forma estable, no definitiva), lo de la integración parece letra pequeña.

En ese sentido, el TCUE ni siquiera supone, a mi juicio, una recuperación de la breve inflexión que supuso en nuestra mirada sobre la inmigración las recomendaciones del Consejo Europeo de Tampere en octubre de 1999, que acertó a apuntar una nueva concepción de los flujos migratorios como un fenómeno estructural que debía gestionarse en clave de democracia, dersarrollo y derechos humanos, conjugando la legitimidad que exige el respeto a los derechos universales en condiciones de igualdad, con la cooperación con los países de origen de los flujos migratorios para conseguir que avancen en desarrollo humano, en el estado de derecho y en la democracia. Una apuesta que tendía hacia la prioridad de las políticas de integración, entendidas como procesos bidireccionales, que exigen negociación entre la sociedad de destino y los new comers (a los que nos negamos a considerar nuevos vecinos, porque no queremos que piensen en quedarse) y que significan sobre todo igualdad plena de derechos entre los ciudadanos nacionales y los inmigrantes. El TCUE ha sido una oportunidad perdida. Se limita a remachar el modelo centrado en el inmigrante como Gastarbeiter y a insistir en el proyecto de dominar la gestión de los flujos para que nos lleguen los inmigrantes deseables, ligados a la noción de *skilled worker*.

Lo cierto es que, aunque el Tratado de Amsterdam fijaba en mayo de 2004 la comunitarización de las políticas de inmigración, hoy, un año después, no tenemos más que algunos pocos elementos europeos de esa política y no precisamente de los más presentables. Las últimas iniciativas de las instituciones europeas de carácter ejecutivo (Consejo, Comisión) reiteran la obsesión securitaria y el lenguaje de la inmigración como asunto de equilibrio de mercado laboral. El Consejo Europeo de La Haya de noviembre de 2004, ya con el texto del TCUE en procedimiento de ratificación, ofrece una filosofía europea sobre política de inmigración que aparece detallada en las 11 páginas correspondientes al punto 1 del apartado III, en el que el establecimiento de controles biométricos ▸▸

▸▸ para inmigrantes recibe más atención que las cuestiones de integración[6]. Por su parte, la Comisión acaba de hacer balance insistiendo en el prejuicio: en el mes de enero de 2005 se presentó su Libro verde sobre la inmigración económica, en el que insiste en esa obsesión de que los buenos y verdaderos inmigrantes son sólo los trabajadores extranjeros necesarios en nuestras coyunturas de mercado y dispuestos a aceptar las condiciones que les imponemos. Por eso sus

prioridades son una vez más fijar los procedimientos para incentivar el reclutamiento en las condiciones más beneficiosas de los trabajadores que queremos recibir y en ese contexto se plantea si no habría que mejorar para esos trabajadores el régimen de reagrupamiento familiar: dicho de otra forma, obviamente, no considera la unidad familiar como un derecho, sino como una medida de política de gestión de flujos[7].

Con estos antecedentes se entiende que el TCUE no de mucho de sí. Comenzando por lo que sabemos, el rechazo de los preciosos ridículos convencionales a la propuesta de ampliar la noción de ciudadanía europea, para incluir a quien tuviera la condición de residente estable, tal y como se lo pidieron el movimiento Appel pour la citoyenneté y el Manifiesto desde Madrid, de junio de 2004. El artículo I–10 es claro: "Toda persona que tenga la nacionalidad de un Estado miembro posee la ciudadanía de la Unión, que se añade a la ciudadanía nacional sin sustituirla". Nada de abrir la noción de ciudadanía más allá de los nacionales. Nada de ciudadanía plural e inclusiva. Y eso pese a que el lema o divisa de la UE (artículo I–8) se ligue a la valoración de la diversidad: unida en la diversidad. Pero el TCUE lo tiene claro, cuando habla de diversidad cultural, lo que constituye un bien a promover es la diversidad cultural europea, la suya, no la de fuera: pues aunque el artículo II–82 dice que la Unión "respetará la diversidad cultural y lingüística, en realidad el artículo I–3.4 precisa: "la Unión respetará la riqueza de su diversidad cultural y lingüística". Por cierto, ¿qué querrá decir eso de que la diversidad cultural sea europea?. ¿acaso hay una diversidad cultural de la UE, otra de Europa, y otra ajena que nunca podrá llegar a ser europea? ¿qué noción de cultura, de procesos culturales, traduce esa propuesta?[8].

Los constituyentes (la Convención y luego la Conferencia intergubernamental) tienen una lógica hobbesiano–estatalista, para la que el ciudadano (y mucho es que no hablen de súbdito) sólo puede serlo si es nacional del Estado. Y lo mismo sucede con la cultura: hay una cultura que es la nuestra, definida al parecer en términos esenciales, estáticos, cerrados, excluyentes. Por tanto, nada de igualdad plena, ni siquiera para los ya mencionados residentes estables o permanentes (unos 20 millones, es decir, el séptimo país de la UE): por ejemplo, éstos podrán moverse libremente dentro del espacio de la UE, pero no elegir libremente su asentamiento profesional. Tal parece que los derechos que reconocemos a quienes no son europeos de pata negra se los concedamos con la boca pequeña, como privilegio o acto de generosidad paternalista…

Así, en lo referente a la política de inmigra-

ción, se incluye en el Capitulo IV (Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia), dentro de su sección 2ª, que lleva por título "Políticas sobre controles en las fronteras, asilo e inmigración", lo que da una idea de qué concepto se tiene de la cuestión de la inmigración. Así, en el artículo III–265.2 del TCUE se prevé la elaboración de una ley o ley marco europea para la regulación del control fronterizo, la expedición de visados, las condiciones de ingreso, estancia y expulsión y la definición de los derechos de los nacionales de terceros países que residen legalmente en el espacio comunitario. Pero en realidad, aunque se proclame que la Unión desarrollará una política común de inmigración destinada a garantizar, en todo momento un trato equitativo de los nacionales de terceros países que residan legalmente en los estados miembros", apenas se habla de integración, salvo para decir que la ley o marco europeo "podrá establecer medidas para fomentar y apoyar la acción de los países miembros destinadas a propiciar la integración de los nacionales de terceros países que residan legalmente en su territorio, con exclusión de toda armonización de las disposiciones legales y reglamentarias de los Estados miembros" (Articulo III–267.4). Lo que interesa es otra cosa: cómo hacer más eficaz la impermeabilidad de nuestras fronteras y de los mecanismos de tránsito de los inmigrantes deseables, y cómo conseguir que todo ello se traduzca en nuestro beneficio, con el menor coste[9]. Por no hablar de unas políticas de relación con los países de origen de los flujos, que se proclaman regidas por principios de cooperación e incluso codesarrollo pero a duras penas esconden una óptica de asociación en las funciones policiales, desde una concepción geoestratégica –el papel de la UE en el mundo– que en este punto parace revelar una perspectiva neocolonial que vuelve a tratar de configurar a la UE como metrópoli de los pobres dependientes, ocultando mecanismos de dependencia que perpetúan, como ha explicado Sassen, la división entre centro y periferias y su relación con los propios flujos migratorios.

LO QUE INTERESA ES COMO HACER MÁS EFICAZ LA IMPERMEABILIDAD DE NUESTRAS FRONTERAS Y CÓMO CONSEGUIR QUE TODO ELLO SE TRADUZCA EN NUESTRO BENEFICIO, CON EL MENOR COSTE

¿CIUDADANÍA O CIUDANANIZACIÓN DE LOS INMIGRANTES?

Llegamos así a lo que importa de verdad, es decir, al proyecto de hacer accesible a los inmigrantes la ciudadanía. Pero no todo es de color rosa en ese proyecto. Algunos han señalado contradicciones que harían rechazable lo que denominan proyecto de "ciudadanización" de los inmigrantes.

Me refiero muy concretamente a la posición de Sandro Mezzadra y Saskia Sassen, dos ejemplos de lo que puede y debe ser la provocación intelectual, la imprescindible tarea de puesta en cuestión de lo que se nos presenta como obvio, ya se traten de los habituales dogmas del pensamiento único, como de los lugares comunes en los que se basa una buena parte del pensamiento políticamente correcto, y en particular de la biblia progresista. En dos libros traducidos recientemente[10], se aborda desde una perspectiva crítica el análisis de los modelos de políticas de migración, en el que se concentran importantes dosis de uno y otro tipo de argumentos que –*extrema se tangunt*– tantas veces coinciden en un mismo resultado, la tranquilidad de las buenas conciencias y el mantenimiento del *statu quo*. Mezzadra opta por cuestionar lo que sólo unos pocos se han atrevido a denunciar, con el cos- ▸▸

La tesis más interesante para el debate sobre la ciudadanía, es la que trata de argumentar que el ideal del acceso o inclusión de los inmigrantes en la ciudadanía presenta no pocos riesgos, comenzando por el de romper el respeto a la autonomía del propio proyecto migratorio

te casi inevitable de ser denunciados como irresponsables, ingenuos incurables o presas de una enfermedad infantil: el derecho de movilidad en serio, provocativamente planteado desde la fórmula "derecho de fuga" y muy lejos, obviamente, de la selectivia movilidad impuesta por el modelo de mercado global que mientras abate todas las fronteras para el capital y las mercancías, se empeña en construir canales estrechos y muros de contención a los inmigrantes que son a la vez prófugos. Este planteamiento es quizá lo más interesante del libro, pues rehuye los dos extremos habituales en el análisis crítico de los actuales flujos migratorios, el de idealización de los inmigrantes que llegan a ser presentados como el nuevo sujeto revolucionario universal, y el que los presenta como víctimas de la nueva fase de colonización emprendida por el capitalismo global. Mezzadra sostiene una necesaria ambivalencia que le permite una aproximación realista y crítica, radical, ilustrada con una inteligente glosa de los trabajos que realizara un joven Max Weber (1891–1896) sobre la escasez de mano de obra en el campo, en Prusia, para la que parecía imponerse el recurso a trabajadores inmigrantes extranjeros –polacos–, un recurso tan viejo como el mundo que puede ilustrarse con la figura de Ruth, el arquetipo femenino bíblico del Gastarbeiter. En ellos, Weber explica la estructura dual del mercado de trabajo creado en torno a ese recurso de la migración y que explica con una metáfora que es un clásico en las ciencias sociales, la referencia a los "estómagos polacos" para explicar la lucha por la existencia entre dos tipos nacionales de trabajadores, que es el trasfondo del mensaje de la inmigración como competencia desleal en el mercado laboral, la idea del dumping social que, por otra parte, justifica también los procesos de deslocalización, a la búsqueda de la mano de obra menos costosa, fragmentando los procesos de producción y llevándolos a otros países.

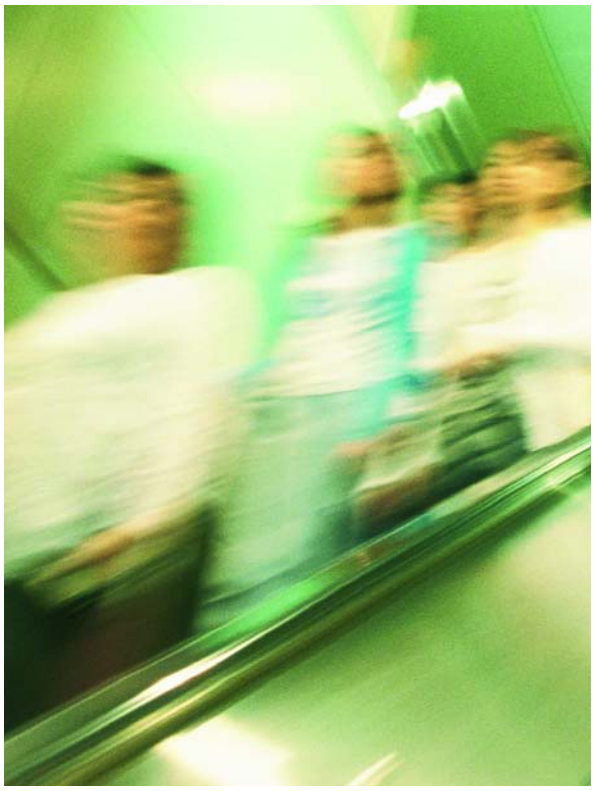
La tesis más interesante para el debate sobre la ciudadanía, es la que, en línea con Sassen, trata de argumentar que el ideal del acceso o inclusión de los inmigrantes en la ciudadanía presenta no pocos riesgos, comenzando por el de romper el respeto a la autonomía del propio proyecto migratorio, que no pasa necesariamente por el establecimiento definitivo (e incluso ni aun estable) en el país del destino. Mezzadra, como Sassen, trata de ir más allá de una lectura ingenua del mensaje progresista que se centra en la inevitable crítica sobre el vínculo entre nacionalidad y ciudadanía para construir una política de la ciudadanía que venza el lastre de la naturalización como rito obligado, pero no advierte el riesgo de que así se propicie lo que califica como un proyecto de ciudadanización que no puede ser alienante, una forma más de domesticación[11].

Esta crítica sería complementaria de la denunciada por Sassen, quien, asimismo más allá de lo que hoy parece un lugar común en la izquierda (la defensa del voto municipal como derecho de los inmigrantes residentes) advierte que antes de la cuestión de ciudadanía y residencia habría que plantear la crítica del discurso homogeneizante que pasa por alto có-

mo la política de inmigración y sus instrumentos (el derecho de inmigración) crean género, y refuerzan los mecanismos de discriminación, jerarquización y dominación que sufren las mujeres inmigrantes. Porque en el núcleo de esa contrageografía de la globalización a la que se refiere, se encuentran no sólo nuevos territorios, sino sobre todo nuevos sujetos, nuevos agentes (no tan nuevos en realidad): en primer lugar, las mujeres, y ello explica la feminización creciente de la fuerza de trabajo y de la pobreza, presentes en los modelos de gestión de los flujos migratorios.

A mi juicio, no les falta razón si se examina la óptica paternalista, unilateral, que subyace a buena parte de las expresiones de ese proyecto europeo, incluso cuando se atreven a hablar de ciudadanía y derechos de participación. Pero creo que no conviene generalizar. Hay experiencias positivas, proyectos hacia una ciudadanía plural e inclusiva, ejemplos como el del actual borrador de Plan de ciudadanía e inmigración de la Generalitat de Catalunya y, sobre todo, algunas iniciativas municipales, que no merecen esa descalificación.

Por mi parte, he defendido reiteradamente la legitimidad de un proceso de acceso a la ciudadanía –a la integración cívica, que es política– que comienza en el ámbito municipal y que debe entenderse en términos de inclusión, pluralidad y gradualidad, como un derecho en todo caso, no como una obligación, pero ni mucho menos un privilegio ni una coartada para proletarizar y domesticar a esos sujetos. Un proyecto que arranca de la noción de los vecinos, de los residentes, como ciudadanos de esas primeras comunidades políticas que son las ciudades, con todos los derechos y deberes de los demás vecinos, de los habitantes de las ciudades que llegaron antes que ellos y al ser nacionales del estado son naturalmente ciudadanos. Ese proyecto contribuye a revisar las condiciones de reconocimiento y garantía de los derechos políticos en lo que se se refiere a esos *new comers* que son los inmigrantes. Pensar de nuevo en los criterios para definir la pertenencia, el título de soberanía y de derechos. Y eso significa volver a examinar nuestras res- ▸▸



puestas acerca de los derechos de participación política. Una parte importante de esa respuesta, a mi juicio, pasa por incentivar los instrumentos de asociacionismo de y por los inmigrantes. En otros lugares me he ocupado de esa cuestión.

Se trata por lo demás de un argumento que cuenta con un considerable respaldo social y ciudadano, a través de movimientos e iniciativas de amplio espectro que coinciden en anclar el acceso a la ciudadanía en la residencia estable (desde tres años), en el ámbito local, es decir, ciudadanía como vecindad, con derechos políticos plenos en el ámbito municipal (lo que es algo más que el derecho a sufragio activo y pasivo, el derecho a voto), desde una concepción de la ciudadanía como ciudadanía multilateral (doble, y aún más, cuádruple ciudadanía) y además ciudadanía gradual: desde la vecindad al ámbito autonómico primero, y al estatal y europeo después.

Una concepción, además, que tiene apoyo en las recomendaciones de Tampere[12], y en algunos pocos instrumentos –casi todos no normativos– de política de inmigración de la Comisión[13], el Parlamento europeo y el Comité Económico y Social[14]. un proyecto que trata de construir el proceso de ciudadanía cívica. Esa ciudadanía cívica debe comenzar por el reconocimiento de que el residente (aunque sea sólo residente temporal y no definitivo o permanente) en la medida en que paga impuestos y contribuye con su trabajo y con sus impuestos, con su presencia como vecino y no sólo como trabajador a la construcción de la comunidad política, comenzando por la primera, la ciudad, tiene no sólo derechos civiles e incluso sociales, sino políticos: derecho a participar al menos en ese nivel. El primer escalón de la ciudadanía cívica sería de nuevo el primer escalón de la idea europea, las ciudades, la comunidad política municipal.

A mi juicio, la vía más adecuada para alcanzar ese objetivo es combinar ese principio de integración política con los de ciudadanía multilateral y ciudadanía local. A esos efectos, puede ser útil recuperar la noción de políticas de presencia, de participación en el espacio público, enunciada por Phillips, en relación con los grupos "desposeídos de poder", como propone Sassen[15], y en particular los inmigrantes, las mujeres. En cierto que Sassen incluye en esa política de presencia dos objetivos diferentes, el de dar poder a los que están privados del acceso al poder y a la riqueza, y el de explicar la paradoja de la capacidad política creciente de grupos a los que se niega la titularidad de la ciudadanía. Por eso recurre a la noción de presencia y a la de ciudadanía de *facto* para tratar de superar la nacionalización de la ciudadanía y su contaminación de género. Más allá del interés de la propuesta específica de Sassen a propósito de la cuestión de género, me interesa señalar que sus sugerencias apuntan en la misma dirección que proponía. Se trata de abrir esas dos jaulas de hierro que aprisionan la ciudadanía, la del vínculo nacionalidad–trabajo

formal–ciudadanía, y la de ciudadanía–espacio público–género. Se trata de crear nuevas formas de ciudadanía, plurales, multilaterales, y de carácter gradual, que conectan con la ciudadanía como "derecho a la ciudad", "derecho a la movilidad", "derecho a la presencia", sobre todo de quienes han sido arrinconados a los territorios donde oficialmente (al menos para quienes siguen sin entender a Foucault) no reside, no juega el poder, teniendo en cuenta que desde esos espacios, esos actores –las mujeres, los inmigrantes, sobre todo los sin papeles– están tejiendo una nueva política.

En cuanto a los principios de ciudadanía múltiple o multilateral y local, como concreción de la democracia inclusiva y plural, lo que propongo es aprovechar las tesis defendidas por Bauböck o Rubio (y acogidas por Castles) a propósito de la ciudadanía transnacional[16], para definir la idea de ciudadanía o integración cívica antes enunciada. Se trata de una ciudadanía entendida no sólo en su dimensión técnico formal, sino social, capaz de garantizar a todos los que residen establemente en un determinado territorio plenos derechos civiles, sociales y políticos. La clave radica en evitar el anclaje de la ciudadanía en la nacionalidad (tanto por nacimiento como por naturalización), una identidad que pone de relieve la incapacidad de la propuesta liberal para superar las raíces etnoculturales del pretendido modelo republicano de ciudadanía. La ciudadanía debe regresar a su raíz y asentarse en la condición de residencia. Por eso la importancia de la vecindad, de la ciudadanía local, que por otra parte es la que nos permite entender más fácilmente cómo los inmigrantes comparten con nosotros –los ciudadanos de la ciudad, los vecinos– las tareas, las necesidades, los deberes y por tanto también los derechos propios de ésta.

A LOS INMIGRANTES, COMO A LOS CIUDADANOS, LO QUE SE LES DEBE EXIGIR ES EL RESPETO, O, MEJOR, EL CUMPLIMIENTO DE LA LEGALIDAD JURIDICO –CONSTITUCIONAL

La dificultad, como apunté más arriba, estriba en cómo hacer asequible esa condición de residente estable equiparada a la de ciudadano, y hemos de discutir si debe tratarse de una condición que se adquiere simplemente tras un período consolidado de residencia (y en ese caso, la duración del mismo: 3, 5, o más años) o si hace falta además superar un test de adaptación o integración y de lealtad constitucional, tal y como, a la imagen de lo dispuesto en los EEUU se ha establecido en recientes reformas en algunos de los países de la UE (pruebas de lengua, de conocimiento de la Constitución).

Por mi parte, de acuerdo con Carens o Rubio Marín, entiendo que debe tratarse de un efecto automático derivado de la estabilidad de residencia. Pese al carácter razonable de algunos de los requisitos enunciados, no puede ignorarse que todo lo que excede un principio simple, la libre aceptación del ordenamiento jurídico–constitucional, me parece que bordea peligrosamente un modelo de asimilación cultural como condición de la integración política. Como hemos visto, la receta es muy simple: a los inmigrantes, como a los ciudadanos, lo que se les debe exigir es el respeto, o, mejor, el cumplimiento de la legalidad juridico–constitucional (porque el término respeto y sobre todo otros equivalentes, cuando se utiliza la figura del "contrato cívico de adhesión de los inmigranbtes", como ha propuesto en Francia Chirac, está preñado de subjetividad). Ni más ni menos[17]. Pero eso no significa que ellos deban ofrecer un plus que no se ▸▸

▸▸ exige a los ciudadanos. ¿Por qué deben demostrar que conocen la Constitución, y los ciudadanos no? ¿Acaso los ciudadanos portan consigo desde el nacimiento –antes– una carga genética relativa a la Constitución?

El modelo de gestión democrática de una sociedad plural como las nuestras, en la que los inmigrantes son un factor relevante y además representan aquello que genuinamente constituye el contrato democrático, pues nos han elegido como su sociedad de destino, no puede resistir por más tiempo esta exclusión institucionalizada en la que una parte de quienes están y contribuyen a la sociedad y a las cargas del Estado se ven privados de aquello que exige la democracia: el derecho, los derechos a intervenir y decidir sobre los criterios de gestión de la vida pública. Esos son los derechos políticos, que van más allá del derecho al voto. Y esos derechos –la ciudadanía– deben poder estar al alcance de quienes quieren formar parte de nuestra sociedad. ▲

Notas al capítulo II

1 Aunque el lector interesado conocerá algunos de los trabajos más destacados del filósofo canadiense, me permito destacar la relevancia de un conjunto de ensayos que ha pasado desgraciadamente desapercibido. Me refiero a Ch Taylor, *Acercar las soledades. Ensayos sobre Constitucionalismo y Federalismo en Canadá*, Bilbao, Gakoa, 1999.

2 Obviamente, aparte de las de Taylor o Gutman. Para Habermas puede verse Habermas, *La inclusión del otro*, Madrid, Anthropos. Me permito también remitir al lector a De Lucas, *Globalización e identidades. Claves políticas y jurídicas*, Barcelona, Icaria, 2003.

3 Cfr. De Lucas, *Blade Runner. El Derecho, guardián de la diferencia,* Valencia, Tirant lo Blanch, 2003.

4 Aunque hay estrategias que convierten la acción política cotidiana en permanente contienda electoral, en precampaña eterna, precisamente por su intento de llegar a esa contienda de forma adelantada. Creo que la estrategia actual del PP a propósito de la gestión de la política de inmigración se enmarca en ese tipo de estrategia más general y, a su vez, tiene el efecto contaminante sobre el Gobierno de obligarle a endurecer sus propios mensajes para no aparecer como "blando".

5 Hablo de privilegio en el mismo sentido en el que Ferrajoli sostiene que hoy la vieja noción de ciudadanía, la que critiqué antes como exponente de un prejuicio, ya no puede sostenerse como un derecho, sino que es contraria la la lógica de la extensión de los derechos, y por eso aparece como un privilegio. Y también en el sentido que recuerda Balibar: la ciudadanía nacional fue una palanca de emancipación del pueblo en 1789, al reivindicar la condición de sujeto para todos los que forman la nación, frente a la sumisión como status que afectaba a la mayor parte de la población en la sociedad estamental que es aún la

sociedad del *ancien régime*. Hoy, la nacionalidad como fundamento de la ciudadanía es un mecanismo de exclusión que no se puede justificar.

6 Una nadería comparada con los asuntos verdaderamente importantes como el establecimiento de la Agencia Europea para la gestión de la cooperación operativa de las fronteras exteriores el 1 de mayo de 2005; la creación de un Fondo para la gestión de las fronteras para finales de 2006 y de un fondo europeo de repatriación antes de 2007, y la designación de un representante especial para la política común de readmisión.

7 Basta con leer la directiva sobre reagrupamiento familiar para entender nuestra mentalidad: de acuerdo con esa norma europea, es posible que pasen tres años entre la solicitud de reagrupación y su resolución, se establece que las personas reagrupadas pueden pasar hasta cinco años en situación de dependientes de quien los reagrupa sin poder obtener su propio permiso de residencia (el viejo concepto del cabeza de familia, como único sujeto jurídico) e incluso contempla la posibilidad de limitar el derecho de reagrupación sólo para los hijos menores de 12 años

8 Me he extendido sobre ello en mi contribución al monográfico dedicado al Tratado constitucional por la edición española de Le Monde Diplomatique, *Europa: momentos decisivos*, Valencia, 2005, que tiene por título "Fronteras e identidades: paradojas del proyecto europeo", pp 28–36.

9 Eso explica la aparición del debate sobre ese purgatorio jurídico que serían los "portones de inmigración", así como los mecanismos para perfeccionar el establecimiento de cupos –un dogma al parecer inamovible que exige a su vez cuantificar las entradas temporales y reguladas de inmigrantes cualificados y no cualificados– y de nichos laborales, los sectores donde hay huecos de mano de obra porque los nacionales/ciudadanos europeos no quieren hacer esos trabajos.

10 Mezzadra, *Derecho de fuga*, Madrid, Traficantes de sueños, 2005..

11 Cfr. Mezzadra, 2005: 31 y ss y 100 y ss. Asimismo, Sassen, S., *Contrageografías de la globalización*, Madrid, Traficantes de sueños, 2003. una crítica del modelo de ciudadanía como imposición, ideológicamente distinta de la de Mezzadra, puede hallarse en el trabajo de Moya y Rubio incluido en VVAA, 2004.

12 Hay que recordar, por lo que se refiere a la UE en sentido estricto, que el Tratado de Maastricht de 1992, al conceder el derecho de voto y de eligibilidad para las elecciones municipales únicamente a los súbditos de los demás países de la Unión Europea, mejoró los derechos cívicos de un número importante de extranjeros, pero creó nuevas desigualdades para los extranjeros extracomunitarios. Se reconoció la ciudadanía europea a cinco millones de personas que residen en los Estados miembros y son nacionales de otro Estado miembro. Pero se discrimina a entre 15 y 20 millones de personas que residen en la Unión Europea y no poseen la nacionalidad de ninguno de los Estados miembros. Hoy, en la UE, hay una campaña lanzada por el grupo Lettre pour la citoyenneté, que busca obtener un millón de firmas para pedir la reforma del Tratado de la Unión (ahora sería de la Constitución europea: se apoya en lo dispuesto en el artículo 2.46.4 del texto del proyecto aprobado y ahora sometido a la ratificación por los Estados miembros) a fin de conseguir que el artículo 1.8.1. diga lo siguiente. "quienes ostenten la nacionalidad de un Estado miembro o sean residentes estables, poseen la ciudadanía de la UE". Se trataría entonces de posibilitar una interpretación extensiva de los derechos reconocidos en la parte segunda de la Constitución, por ejemplo en el artículo 2.40 (elecciones municipales), en el 2.45.2 (libertad de circulación y residencia), en el 2.47 y ss. Esta reivindicación se presentó a la Convención que ha elaborado el proyecto de Constitución europea, pero no fue tomada en cuenta.

13 Por ejemplo, COM (2000) 757 final de 12 de noviembre de 2000 ("Comunicación a la Comisión sobre política europea de inmigración", del Comisario de Justicia e Interior, A. Vitorino), (reiterada en la COM 2002 262 final de 30 de mayo de 2002)

14 Dictamen CES 365/2002 de 21 de marzo de 2002 (Comité Económico y Social Europeo, "Dictamen sobre La inmigración, la integración y el papel de la sociedad civil organizada", en relación con el establecimiento del Programa Marco Comunitario para promover la integración social de los inmigrantes. Con posterioridad, el Dictamen 593/2003 de 14 de mayo de 2003 "Incorporación a la ciudadanía de la UE"

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

16 Cfr. Bauböck, R., 2004. Sobre ciudadanía multilateral y el acceso automático a la ciudadanía a partir de una residencia estable, sin exigencias de "integración" que considera etnoculturales, cfr. Rubio, R.,2000. Me parece más útil y viable en términos jurídicos y políticos su propuesta que la idea de ciudadanía posnacional basada en la universalidad de los derechos, tal y como la formulara Soysal, 1996.

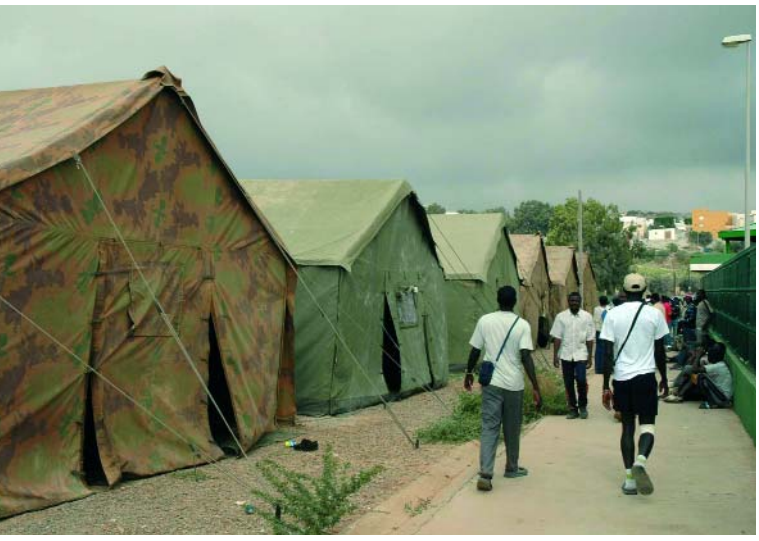
17 Dejo de lado por razones de tiempo otro tipo de exigencias incluidas en esos contratos de adhesión que, como se ha hecho en Francia desde la iniciativa de Chirac y el gobierno Raffarin, parecen incluir también algunos requisitos sobre los que había que hablar más despacio, como el conocimiento de la lengua, o el de la cultura. Son las que inspiran las reformas producidas en las legislaciones de buena parte de los países de la UE y de las que me he ocupado en otros trabajos.

Diversidad de espacios para la integración en una perspectiva dinámica

Miguel Laparra
ALTER Grupo de Investigación • Análisis de problemas sociales y diseño de alternativas
Universidad Pública de Navarra

El culturalismo: un camino frustrante

Se extiende cada vez más en los debates sobre la inmigración, tanto en aquellos que se desarrollan en el café o en la sobremesa como en los que se organizan en ámbitos más académicos, una deriva culturalista que habitualmente nos lleva a la frustración: magnifica los conflictos, no acaba de aportarnos guías sólidas para la acción en el corto plazo y nos deja finalmente un regustillo desagradable de impotencia. Posiblemente porque no sea éste el debate más importante a plantear en este momento todavía. La primera sugerencia que aporta este artículo es que para entender realmente cómo está funcionando la dinámica de la integración social de los inmigrantes nos tenemos que olvidar un poco del debate culturalista.



El debate culturalista se plantea a menudo entre posiciones autodenominadas interculturalistas (Aranguren y Saez 1998; García y Barragán 2000) y posiciones llamadas asimilacionistas (Todd 1996), y a veces degenera incluso en la tesis del "choque de civilizaciones" (Huntington 1997; Sartori 2001), que asume implícitamente que ambas opciones son imposibles al menos en el corto plazo. El debate se plantea con toda su intensidad focalizándose, en España, en el caso de los inmigrantes magrebíes, que no deja de ser una minoría dentro del conjunto de residentes extranjeros, pero sus conclusiones, sean las que sean, tienden a trasladarse al conjunto de la inmigración. La interculturalidad es sin duda el discurso dominante entre los estudiosos del fenómeno migratorio, es el discurso más políticamente correcto, coherente con ▸▸

▸▸ los valores democráticos de la tolerancia y el respeto a las minorías. Es un concepto profusamente utilizado en textos académicos y en documentos oficiales[1], que se muestra robusto en su nivel propositivo, en cuanto a una guía para la regulación de los conflictos de naturaleza cultural que puedan desarrollarse en sociedades crecientemente complejas.

Sin embargo, ninguna de las dos posiciones ha planteado el pertinente contraste empírico con la realidad española de la inmigración que nos muestre concluyentemente si la dinámica de la integración, desde la perspectiva cultural, va en una línea o en la otra[2]. Los asimilacionistas tienden a omitir en sus planteamientos el carácter multicultural de nuestras sociedades y el hecho de que los recién llegados parecen resistirse a ser asimilados sin más por la cultura mayoritaria, que están dispuestos, al menos una parte de ellos, a mantener su lengua, su religión o sus costumbres. Los interculturalistas no consideran suficientemente el carácter asimilacionista de la sociedad española, o mejor dicho de sus distintas nacionalidades y territorios. Las expectativas que mayoritariamente tiene la sociedad de acogida en cuanto a los inmigrantes son que estos cambien, que adopten un modo de vida y unos valores similares a los suyos, que minimicen sus diferencias o que las confinen al ámbito más íntimo de la vida privada. En ambos casos se olvida en cierto sentido tener en cuenta qué es lo que la gente (la sociedad de acogida y los inmigrantes) desea hacer y está haciendo realmente en este aspecto.

Cabe pensar que a largo plazo, la "cultura española" del futuro será algún tipo de síntesis producto de las diferentes influencias de los pueblos que más se están asentando ahora en su suelo. Todas las sociedades que conocemos actualmente en el fondo no son otra cosa que ese tipo de producto intercultural (Zubero 2004). Cabe pensar también que esa síntesis será asimétrica vista la "omnipotencia" que han demostrado las sociedades anfitrionas en esta dinámica a largo plazo (Todd 1996). Desde otra perspectiva más crítica, pero coincidente en cuanto al diagnóstico, Javier de Lucas nos mostraba no hace mucho[3] los límites del liberalismo en la gestión de la multiculturalidad: la desigualdad de poder, la asimetría de las posiciones sociales, o simplemente las diferencias en cuanto al volumen de población provoca que las relaciones culturales se establecen como relaciones de dominación. Al margen de estas consideraciones sin duda importantes, la cuestión sustancial es de ritmo: esta dinámica de interacción (asimétrica) entre culturas no se desarrolla en unos pocos años, ni siquiera a veces en generaciones, sino que puede llevar siglos concretarse. Me temo por tanto que confiar en ella no acaba de ser una buena guía para la resolución de los problemas concretos a los que nos enfrentamos ya en este momento.

Lo que no deja de ser sorprendente es el excesivo intervencionismo que parece mostrar este

LA MEJORA DE LAS CONDICIONES DE VIDA DE LA POBLACIÓN INMIGRANTE, PARECE DEJARSE EXCLUSIVAMENTE AL ALBUR DE LAS FUERZAS DEL MERCADO

debate en el ámbito cultural, frente al liberalismo con el que se abordan otros aspectos de la dinámica social y económica. El intervencionismo cultural se nos muestra especialmente vigoroso en relación con las prácticas religiosas (la instalación o no de mezquitas, el control del culto), el idioma (enseñanza o no del árabe en las escuelas) o la política con las asociaciones étnicas (seleccionando o potenciando a algunas de ellas). Bien hay que decir que este intervencionismo se muestra más presente en el discurso que en la práctica social: el esfuerzo público por que los inmigrantes de habla no hispana aprendan castellano es extremadamente reducido; el debate sobre la enseñanza de las lenguas de origen está quizás más presente entre los estudiosos de las migraciones que en las decisiones de los consejos escolares; y las asociaciones de inmigrantes en su conjunto siguen sin conseguir la confianza de las administraciones públicas a la hora de desarrollar programas de intervención, preferentemente gestionados desde entidades de la sociedad de acogida. Incluso más, cuando la instalación de una mezquita sale a la opinión pública, no lo hace como fruto de una política interculturalista de apoyo a las diversas religiones, sino más bien dentro de una dinámica reactiva de una parte de la sociedad de acogida que se siente amenazada por ello.

Por el contrario, la mejora de las condiciones de vida de la población inmigrante, la solución de sus problemas sociales o la potenciación de su actividad económica, parece dejarse exclusivamente al albur de las fuerzas del mercado. Son los inmigrantes los que se han buscado un hueco en el mercado inmobiliario, sin haberse modificado las previsiones de los planes de vivienda y sin que haya habido actuaciones públicas significativas en la materia; incluso con reacciones xenófobas cuando se hacía público que algunos inmigrantes (siempre en una proporción inferior a la que justificaría su situación objetiva de necesidad) accedían a viviendas de protección oficial. Es casi inexplicable cómo se ha podido alojar a más de un millón de personas en tres años sin haberlo previsto en absoluto y sin que haya resurgido el chabolismo a gran escala en las ciudades españolas. Son también los propios inmigrantes los que se han buscado el trabajo, sin la presencia de los servicios públicos de empleo, siquiera para vigilar el respeto de la legislación laboral en su contratación. Sólo en las situaciones sociales más graves, los servicios sociales están ▸▸

empezando a intervenir, aunque tardíamente y por detrás de las entidades de iniciativa social[4], y todavía sin una estrategia coherente con las características de esta población que tendría que estar más basada en la intensificación de la acogida y la prevención de la marginalidad.

Sería bastante saludable con vistas a la integración real de los inmigrantes dejar un poco más al margen ese falso discurso culturalista y centrarnos en los objetivos de asegurar unas bases materiales para la integración social, que tendrán que pasar por un empleo adecuado (empleo "decente" dice la OIT), por el acceso a los derechos y las prestaciones sociales, por la (re)construcción de redes familiares y sociales y por el reconocimiento de derechos políticos[5]. Sería incluso muy conveniente esperar a que los propios inmigrantes desarrollen sus demandas explícitas en este campo de la identidad cultural y negociar desde una perspectiva respetuosa las posibilidades de su satisfacción más que adelantarnos a sus propias iniciativas y plantear falsos problemas donde todavía no existen. Es cierto que algunas de estas cuestiones están ya abiertas y que es necesario abordarlas seriamente en determinados territorios. Sin embargo, nadie negará que las demandas más inmediatas de la población inmigrante no son mayoritariamente éstas, y que sus principales aspiraciones se orientan preferentemente a regularizar su situación administrativa, a mejorar las condiciones de trabajo, a conseguir una vivienda digna y a garantizar igualdad de oportunidades para sus hijos. ¿No parece sensato asumir las prioridades de los propios inmigrantes para diseñar las políticas de integración social?

A la hora de intervenir en los conflictos interculturales, la crisis del velo en Francia es posiblemente un buen ejemplo de lo que no debe hacerse. Es muy difícil que la solución pueda venir de un decreto concebido en los despachos del gobierno. Seguramente la solución de este tipo de conflictos es más fácil a nivel local, caso a caso, con una negociación entre el director del centro y los padres, y sin perder de referencia el objetivo fundamental: la escolarización y la promoción educativa de las niñas musulmanas.

La diversidad del mapa de la integración social de los inmigrantes en España

Cuando se trata de analizar las bases materiales para la integración social de los inmigrantes, habitualmente la primera mirada se dirige hacia ellos. Se analiza su situación social y los problemas que presentan en distintos ámbitos como el empleo, la vivienda, la educación, etc. Es ésta una reacción relativamente razonable en un primer momento: asistíamos a la llegada de una población de la que nada sabíamos y parecía sensato esforzarse en conocerles mínimamente. Nosotros hemos sido partíci-

El umbral de tolerancia no es más que la expresión cultural de la dinámica que adopta la integración social en su concepción más multidimensional, y esto sí tiene que ver con el potencial integrador de una determinada comunidad

pes activos de esta primera respuesta y algunos de los trabajos que hemos realizado comparten esta orientación (Laparra 2003a; Laparra, Aguilar y García 2004). Sin embargo, las claves de la integración social no hay que buscarlas tanto en las características de los inmigrantes, sino en las de la propia sociedad de acogida. Proponemos aquí el concepto de *potencial integrador* de una determinada sociedad o de un territorio delimitado para con la población inmigrante.

Este concepto no tiene nada que ver con lo que se ha denominado en ocasiones "umbral de tolerancia", que se presenta con un contenido eminentemente cultural (el umbral de tolerancia depende de la "distancia cultural" que presenten los nuevos colectivos asentados) y hace referencia a la idea de que las sociedades tienen una capacidad para absorber personas "distintas" limitada hasta ciertas tasas que habría que establecer en cada caso. La más simple comparación internacional (e incluso el contraste entre unos territorios y otros en el ámbito estatal) nos hacen refutar estas tesis. El umbral de tolerancia no es más que la expresión cultural de la dinámica que adopta la integración social en su concepción más multidimensional, y esto sí tiene que ver con el potencial integrador de una determinada comunidad.

El *potencial integrador* de población inmigrante que tiene un territorio está relacionado en primer lugar con su estructura económica y demográfica, con la función que cumple dentro de la dinámica de los flujos migratorios internacionales (que a su vez tiene que ver con su posición dentro de la división internacional del trabajo), así como con la capacidad de sus instituciones para garantizar una adecuada acogida a los nuevos residentes. Las características del mercado de trabajo y el modelo del estado de bienestar son así elementos determinantes de este potencial integrador. Desgraciadamente no contamos con suficiente investigación comparativa de estos factores a nivel internacional desde la perspectiva del análisis de las migraciones. Es ésta una línea de investigación que queda abierta para el futuro y que seguramente nos ayudaría a entender mejor las diferencias en la dinámica de la integración social de los inmigrantes. ▸▸

En el caso español, son muy distintos los modelos existentes, tanto por la estructura económica y demográfica entre las distintas regiones y nacionalidades, como por la función que cumplen esos espacios en el propio proceso migratorio. El modelo de estado de bienestar es básicamente el mismo en el conjunto de España (la Seguridad Social y el origen de los otros sistemas de protección social en un contexto de estado centralista (Rodríguez Cabrero 1994) tienen en este aspecto un gran papel uniformizador), pero hay también diferencias significativas en cuanto a la calidad y cobertura de las prestaciones sociales y en cuanto al desarrollo del tejido social. Esto da lugar a distintas situaciones en cada zona, donde la inmigración se hace más o menos presente proporcionalmente, donde tiene un carácter más provisional o más permanente, donde el impacto de la irregularidad/ilegalidad de la situación administrativa de los inmigrantes puede cambiar también considerablemente, con potencialidades muy distintas respecto de su integración social.

Pumares ha presentado la idea de esta diferencia entre los distintos espacios del Estado, a partir de ciertas características estructurales, con una clasificación en cuatro tipos: los espacios frontera, los espacios de agricultura intensiva en trabajo, los espacios turísticos y los espacios metropolitanos (Pumares Fernández 2003). Los espacios turísticos tienen su interés desde el análisis del conjunto de los flujos migratorios que incluye a los residentes comunitarios, pero desde la perspectiva de la integración social y centrándonos en la inmigración extracomunitaria, los espacios turísticos son extraordinariamente diversos, dependiendo de cómo se combinan en el territorio con otras actividades económicas. Nos interesa además mostrar otro tipo de espacios con gran dinamismo económico (algunos de ellos también con notable actividad turística como Cataluña o Baleares), distintos de las grandes áreas metropolitanas y con notables potencialidades integradoras dentro del contexto español.

La escena de las detenciones en la costa o en la frontera se ha convertido en la imagen mediática de la inmigración en España

Paralelamente, en un trabajo anterior (Laparra 2003a), presentábamos un primer esbozo de clasificación, que no trataba de ser sistemático sino simplemente ilustrativo de la diversidad existente, y que desarrollamos a continuación:

Las zonas de recepción de la inmigración ilegal de Africa, como Ceuta, Melilla, Cádiz (Algeciras y Tarifa) o Canarias, dan lugar a un tipo de problemáticas más relacionadas con la gestión de un campo de refugiados que con el propio proceso migratorio y con la integración. Aquí, la integración, ni se plantea. Garantizar la mínima viabilidad técnica de los centros de internamiento, evitar la saturación física, trasladar a los inmigrantes a otros centros de la península, son las cuestiones más inmediatas que hay que resolver y que aparecen con profusión en los medios de comunicación. Pumares señala algunas diferencias significativas entre estos "espacios frontera", debido sobretodo a su posición geográfica (los enclaves africanos[6] o la condición isleña, frente a la apertura al resto de la península de la costa gaditana) (Pumares Fernández 2003), pero aún así mantienen importantes características comunes. La escena de las detenciones en la costa o en la frontera, presentada como operaciones de salvamento de personas al borde de la inanición y la

muerte, se ha convertido en la imagen mediática de la inmigración en España. Algo que no es de extrañar ya que no es más que la manifestación extrema de las fuertes contradicciones que presenta con carácter general la política migratoria europea en el contexto planetario, y muy significativamente la española. Sin embargo este flujo irregular no es más que una mínima parte del flujo migratorio que no debe despistarnos en el diagnóstico general. En lugares como Navarra, hemos calculado que tan sólo el 7% de los inmigrantes han entrado de forma irregular (en pateras, containeres o similares). Esta proporción, aunque algo mayor, no llegaría a alcanzar a uno de cada cinco inmigrantes para el conjunto del Estado (Izquierdo Escribano 2004). En términos comparativos se ha reconocido que las entradas ilegales en el territorio español presentan un nivel bajo en relación con otros países del sur de Europa (Reyneri y Baganha 1999).

Aún reconociendo la legitimidad de la denuncia del drama humano que supone el paso del estrecho, estas imágenes han contribuido poderosamente a estigmatizar al conjunto de los inmigrantes y a intensificar un proceso de extrañamiento, de aumento de la distancia simbólica por parte de la población de acogida. En cualquier caso, intentar traspasar el problema de la retención de los flujos migratorios africanos a terceros países como Marruecos (así se está planteando desde instancias europeas), plantea un interrogante muy serio a la responsabilidad internacional y al compromiso democrático europeo con los derechos humanos. Con menores medios económicos para soportarlo, con una fuerte presión demográfica interna y con menores mecanismos de control democrático, la situación de los migrantes africanos camino de Europa podría empeorar muy seriamente con ese tipo de propuestas si no se adoptan las medidas oportunas.

Las zonas de agricultura intensiva, presentan un modelo de desarrollo extraordinariamente agresivo, que, al margen de otras consideraciones medioambientales, está basado en la sobreexplotación de la fuerza de trabajo. La base agrícola de estas zonas implica dos fuertes déficits en cuanto a la integración social: el carácter estacional de las tareas y la subprotección social que implica el Régimen Espacial Agrario de la Seguridad Social. Pumares, que ha calificado estos espacios como una "sala de espera", relaciona estas problemáticas

laborales con las constricciones en las que se mueve el mercado de los productos agrarios (Pumares Fernández 2003). Especialmente basados (con diferencias de unas zonas a otras) en el bajo coste de la fuerza de trabajo, tienden a captar una proporción mayor de irregulares, que aceptan más fácilmente las duras condiciones de trabajo y eso refuerza la desprotección de los trabajadores inmigrantes. Martínez Veiga ha relacionado esta situación, a partir del caso de El Ejido, con la estruc- ▸▸

El modelo de segregación residencial e infravivienda refuerza la marginación de los inmigrantes, cuya única opción para mejorar su situación es ahorrar y trasladarse a otras zonas (con papeles o sin ellos)

tura productiva en un *cluster* de empresas, con unas 9.000 explotaciones agrarias, eminentemente de carácter familiar, que aúnan mecanismos de competición y cooperación, y que han hecho de la "rotación" de los trabajadores por estas explotaciones la clave del sistema de gestión de recursos humanos, lo que produce, a pesar de la cualificación adquirida por los trabajadores y del carácter estratégico de esta mano de obra para este modelo económico, una construcción ideológica que hace aparecer el trabajo de los inmigrantes como un trabajo contingente, redundante y accidental, y por ello, sustituible tanto individual como colectivamente por trabajadores de otras nacionalidades.(Martínez Veiga 2004)

El modelo de segregación residencial e infravivienda refuerza la marginación de los inmigrantes, cuya única opción para mejorar su situación es ahorrar y trasladarse a otras zonas (con papeles o sin ellos). Son territorios donde la inmigración muestra su cara más problemática y no es casualidad que haya sido objeto de múltiples investigaciones (González Pérez 1998; Pedreño 1999; Goytisolo y Naïr 2000; Martínez Veiga 2001, 2004), así como de una atención preferente de los medios de comunicación cuando abordan el tema de la inmigración. Sin embargo, utilizar El Ejido como un caso de referencia para reflejar la situación de los inmigrantes en España, como en ocasiones se hace[7], es cada vez menos legítimo, vista la pluralidad de espacios existente. Desde la perspectiva de la cohesión social y del desarrollo humano, estos territorios deberían replantearse muy seriamente su modelo de desarrollo económico. En cualquier caso, y mientras tanto, parece razonable exigir el respeto de los derechos de los trabajadores (como mínimo de los derechos humanos) durante su periodo de permanencia y de trabajo en estas localidades. En los casos en los que se ha planteado una dignificación de las condiciones de estancia y una racionalización en la intermediación laboral (Lleida, Navarra, por ejemplo), la situación parece ser más esperanzadora aunque, de momento, sigue siendo conflictiva. Los análisis que se han hecho sobre estos programas muestran los perfiles todavía muy básicos de la estrategia de intervención que se ha desarrollado en estos casos, como en el caso de Alcarrás, donde los servicios prestados se reducían al reparto de ropa, alimentos, a la instalación de duchas y como mucho, al asesoramiento jurídico a los temporeros. (Serra Martínez 2003)

Las grandes áreas metropolitanas, preferentemente Madrid o Barcelona: Fueron pioneras en la recepción de inmigrantes extracomunitarios, que empezaron a hacerse ver desde mediados de los 80, incluso en un contexto de altas tasas de desempleo (Solé 2000). Ahora presentan ya proporciones cercanas a otras grandes urbes europeas. Sus calles se van haciendo más cosmopolitas en su aspecto. Son asimismo, vía aérea, puerta de entrada y primera estancia de muchos inmigrantes. Rápidamente se han ido configurando comunidades nacionales y barrios

diferenciados como El Rabal de Barcelona (Solé 2000) o Lavapiés en Madrid (Giménez 2000). Encontramos a la vez empresarios extranjeros y trabajadores precarios (Actis, de Prada y Pereda 1999). Son ciudades con un gran dinamismo económico que genera diversidad de huecos y de oportunidades para los nuevos vecinos, pero también de una gran competitividad por los recursos y los empleos disponibles que genera la expulsión hacia otras zonas de muchos recién llegados y que también genera tensiones exclusógenas y la aparición de nuevas bolsas de marginación. Su reciente desarrollo demográfico se ha basado históricamente en la absorción de un importante flujo de inmigrantes nacionales y eso les ha configurado como ciudades abiertas a la diversidad, reforzándose este carácter con el anonimato propio de estos entornos urbanos. Todo ello permite augurar un crecimiento de la inmigración con unos rasgos muy complicados en los que se va a dejar ver lo mejor y lo peor del proceso inmigratorio. En algunas zonas, la riqueza de la multiculturalidad puede verse enturbiada fácilmente por la dinámica de la marginación. Como producto de las estrategias familiares, de la dinámica de una economía étnica desarrollada en un lógica espacial de agrupamiento, las redes de inmigrantes se insertan en la ciudad y frente a la discriminación de la sociedad mayoritaria, mantienen y desarrollan sus rasgos étnicos (Ribas Mateos 2003). Paradójicamente, cabe pensar que el gran potencial integrador que presentan estos espacios metropolitanos, debido al dinamismo económico y a la capacidad de los servicios públicos y del tejido social, conviva con las fuertes tensiones exclusógenas[8] que posiblemente afectarán a una minoría significativa de inmigrantes. Los procesos de segregación espacial y la visibilidad social que implican pueden hacer que este fracaso parcial en la integración de los inmigrantes estigmatice al conjunto del colectivo y genere tensiones importantes.

Encontramos otras *zonas de menor dinamismo* económico, donde la inmigración tiene una presencia notablemente menor, pero también existe. En algunos casos se ha planteado incluso como una oportunidad para la repoblación demográfica y para la reactivación económica (Teruel). Aquí las medidas políticas pueden llegar a ser incluso especialmente proactivas en el sentido de intentar atraer a los inmigrantes con incentivos especiales (vivienda, trabajo). En estos contextos locales muy específicos, la comunidad de acogida, al menos en teoría, recibe la inmigración con los brazos abiertos, pero a condición de haber realizado de una forma u otra un proceso previo de selección (la opción por familias argentinas en Teruel o por mujeres caribeñas en Huesca). Sin embargo, la integración de los inmigrantes en estos contextos, aún a los niveles reducidos a los que la conocemos, queda pendiente de la propia viabilidad de estos territorios como alternativa vital, como lugar apetecible para vivir en el siglo XXI. ▸▸

▸▸ *Otras zonas de alto dinamismo económico*, sin llegar a presentar la complejidad de las grandes metrópolis, están empezando a experimentar el efecto de determinados cuellos de botella en el mercado de trabajo y atraen progresivamente más población inmigrante. Es un proceso que las estadísticas oficiales reflejan con retraso. Son zonas más de asentamiento que de paso. Presentan una estructura económica más compleja en la que la agricultura se combina con un fuerte tejido industrial (Navarra, Aragón), o turístico (Baleares)[9], o con ambos (Catalunya, País Valencià). Su estructura económica permite la construcción de procesos de promoción social y económica de los inmigrantes con el paso a sectores y actividades más reguladas y esta expectativa es sin duda una buena base para la integración social. De forma más dispersa en el territorio, en núcleos más pequeños, la integración podrá darse quizás más sobre una lógica de mayor asimilación, en la que la interculturalidad se hará menos visible que en las grandes urbes.

En algunos casos, las instituciones públicas han desarrollado una actitud más proactiva, introduciendo algunos programas más decididos a la intervención social[10] que han sido llevados a cabo habitualmente por un tejido de entidades de iniciativa social que también suele aparecer aquí más denso y con mayor capacidad de intervención (en Navarra, el 93% de los inmigrantes ha recibido el apoyo de una ONG; de ellos, uno de cada diez recurre a ellas con frecuencia)[11]. Los propios inmigrantes, apoyados desde las parroquias, desde los servicios sociales o las organizaciones autóctonas han desarrollado profusamente sus propias asociaciones.

Son estos espacios de asentamiento en los que recalan inmigrantes venidos de otras zonas o aquellos que bajo la dinámica de las propias redes migratorias vienen ya directamente a su destino. Los inmigrantes aquí se muestran decididos a quedarse tanto por lo que expresan (en Navarra, tan sólo uno de cada cinco inmigrantes tiene decidido irse)[12] como por lo que puede significar su comportamiento (reagrupaciones familiares, compra de viviendas, etc.). Siendo este el espacio local en el que la inmigración muestra algunos de sus aspectos más positivos, es sin embargo, el que menos presencia tiene en los medios de comunicación.

Una atención especial merece *el caso vasco* en el que, a pesar del fuerte dinamismo económico

LOS PROPIOS INMIGRANTES, APOYADOS DESDE LAS PARROQUIAS, DESDE LOS SERVICIOS SOCIALES O LAS ORGANIZACIONES AUTÓCTONAS HAN DESARROLLADO PROFUSAMENTE SUS PROPIAS ASOCIACIONES

que experimenta una vez superada la crisis de la reconversión industrial, la proporción de inmigrantes extracomunitarios sigue siendo comparativamente muy baja incluso en el contexto español. Se han escuchado en ciertos foros algunas interpretaciones que relacionan este hecho con la especial problemática política del País Vasco y con los efectos de una política cultural y lingüística de tipo nacionalista. Sin negar que estos factores hayan podido tener alguna importancia, nos merecen una consideración más seria otras causas que tengan que ver con la especial estructura económica vasca en el contexto español: un mayor nivel de regularización económica, un mayor peso de la mediana y de la gran empresa, una mayor presencia y control sindical, o una escasa significación del sector agrícola. Aquí, lógicamente, para un volumen menor de inmigrantes, las bases sociales y económicas para la integración parecen notablemente más sólidas que en otros contextos. En cierto sentido, el caso vasco muestra, en el contexto español, que la capacidad para controlar mínimamente el flujo migratorio no depende tanto de la política de impermeabilización de las fronteras como del nivel de regulación y control de las relaciones laborales (y de otros aspectos de la vida comunitaria y de las políticas sociales).

Es la misma conclusión a la que podríamos llegar comparando la evolución de los flujos migratorios en el norte y el sur de Europa: los inmigrantes están llegando no a las zonas más ricas, con mayor crecimiento económico y mejores empleos, sino a aquellos territorios donde más fácil es encontrar un empleo irregular y donde hay una mayor demanda de trabajadores precarios. Esta es una más de las contradicciones a las que se enfrenta el modelo económico español basado en costes salariales más reducidos y progresivamente más constreñido por el empuje de las economías emergentes, pero a la vez con fuertes dificultades para incorporarse a la estrategia de crecimiento basada en la calidad de los recursos humanos, la innovación y la productividad que han ido desarrollando con notable éxito los países nórdicos[13]: un modelo migratorio especialmente problemático, descontrolado y desregulado, y con limitadas potencialidades integradoras.

Aún dentro de esta característica general, que afecta en mayor o menor grado al conjunto de las comunidades autónomas, la geografía de la inmigración en España es profundamente diversa y detrás de esa diversidad, existen importantes factores estructurales que condicionan sustancialmente el margen de maniobra para las decisiones colectivas sobre el propio proceso migratorio. Sin embargo, ese margen de maniobra existe siempre y, partiendo del reconocimiento de esa diversidad de situaciones a escala local que aquí no hemos hecho sino esbozar, cabe plantearse si las decisiones que se están tomando en cada espacio son las más adecuadas con vistas a la integración social de los inmigrantes.

La dinámica integradora de los espacios de asentamiento: los inmigrantes mejoran su situación

La imagen mediática de la inmigración en España ha estado muy marcada por las pateras y los conflictos de determinadas zonas (como El Ejido o los incipientes espacios marginales de las grandes ciudades) y esto, como hemos visto, no nos ha dejado apreciar hasta muy tarde que existían otras zonas de asentamiento con otras dinámicas y otras potencialidades. De la misma forma, el diagnóstico de la inmigración en España está demasiado condicionado por la situación de los recién llegados. El flujo migratorio ha sido tan intenso en los últimos años que una parte muy sustancial de los inmigrantes ▸▸

extracomunitarios eran recién llegados. En Navarra, por ejemplo, en el último análisis realizado en 2003, el 51% de los inmigrantes extracomunitarios llevaba menos de tres años residiendo (real, que no legalmente) en España. Lógicamente, muchos de los problemas asociados a las primeras fases del asentamiento (irregularidad, inserción laboral, inadecuación de la vivienda, etc.) estaban más presentes en este colectivo de recién llegados.

Sin embargo, una concepción dinámica de los procesos de integración social de los inmigrantes nos debe llevar a considerar los límites de esta percepción estática, máxime cuando se trata de la primera fase de asentamiento. No son las condiciones de vida a la llegada lo que más va a determinar la dinámica de la integración social (aunque ciertamente pueden condicionarla), sino la evolución a partir de ese momento. Esta evolución podría explicar la escasez de respuestas conflictivas por parte de los inmigrantes frente a las duras condiciones e vida y de trabajo que soportan: la experimentación de unas ciertas mejoras, aún limitadas, alimenta en los inmigrantes la perspectiva de un proceso futuro de promoción social, tanto para ellos como para sus hijos.

Además, cabe pensar que son los inmigrantes que llevan más tiempo, una vez asentados, más que los recién llegados, los portavoces reales del mensaje de llamada[14] que con tanta intensidad ha debido desarrollarse en estos últimos años. Está bastante extendida la tesis de que los medios de comunicación seducen en África y América Latina a sus habitantes (*migranturi*) con una imagen del paraíso europeo que posteriormente se da de bruces con la realidad dura de la marginalidad. Incluso se ha defendido que los inmigrantes transmiten también una falsa imagen de éxito a los que se han quedado como un mecanismo para justificar su decisión de emigrar (Reyneri y Baganha 1999). Sin embargo, quizás haya que poner en cuestión estos argumentos, al menos en ciertos aspectos, a la luz de la evolución de una parte de los inmigrantes que llevan más tiempo asentados, al menos en una parte de España, y protagonizan procesos positivos de creciente integración social en determinados aspectos (aunque persistan importantes problemas en otros).

Una perspectiva dinámica sobre la evolución que experimentan los inmigrantes que llevan más tiempo con nosotros nos ayuda a entender tanto el funcionamiento de las redes de comunicación transfronteriza que explican la llegada de inmigrantes como las tendencias del proceso de integración/exclusión social que experimentan una vez asentados. El análisis de esta dinámica en uno de los territorios que hemos calificado con mayores potencialidades de integración social para los inmigrantes se nos muestra de especial interés por la referencia que puede suponer para la experiencia de otros territorios. Es por ello que introducimos aquí algunos datos empíricos del caso de Navarra.

Navarra nunca ha llamado la atención sobre el fenómeno de la inmigración. Su escaso peso demográfico hace que no aparezca en los mapas ofrecidos por los medios de comunicación

Navarra nunca ha llamado la atención en el debate sobre el fenómeno de la inmigración en España. Su escaso peso demográfico en el conjunto del Estado (unos 580.000 habitantes) hace que no aparezca en los mapas ofrecidos por los medios de comunicación. Efectivamente, en estos espacios de asentamiento, el flujo de la inmigración ha sido más tardío. En 1997 apenas había 3.700 inmigrantes extracomunitarios en Navarra (García Pérez 1998). Sin embargo, esta situación ha empezado a cambiar a partir de finales de los 90 y ahora Navarra se encuentra entre las comunidades autónomas, no con más extranjeros, pero sí con más inmigrantes extracomunitarios: el 1 de enero de 2003 había empadronados 38.741 extranjeros (el 88% procedentes de países en desarrollo) y a finales de 2004, –cuando escribimos este artículo–, cabe pensar en la hipótesis de más de 50.000 extranjeros en Navarra, lo que supondría cerca del 9% de la población.

Navarra es un prototipo de lo que podemos denominar como espacios para el asentamiento de los inmigrantes, causa y efecto a la vez de unas potencialidades de integración comparativamente elevadas en el contexto estatal. No es casualidad por ello que dos de cada tres inmigrantes manifiesten sus deseos de seguir residiendo en Navarra de aquí a cinco años y que uno de cada tres haya decidido quedarse para siempre en España frente al 19% que manifiesta tener decidido irse (esto a pesar de tratarse de inmigrantes recién llegados en una gran proporción, lo que explica la mayoritaria indecisión a este respecto: 47%).

Esta opción manifestada por el asentamiento definitivo no es sólo un elemento discursivo: es consecuente con otros comportamientos de los inmigrantes. El primero de ellos es sin duda la rápida reagrupación familiar, máxime si se tiene en cuenta las dificultades administrativas que hace que en muchas ocasiones se tenga que realizar en condiciones irregulares. Tres de cada cuatro inmigrantes viven ya con su pareja y los niños están viviendo también rápidamente. Con más de 7.000 alumnos el pasado curso, Navarra ocupa la tercera posición entre las comunidades autónomas con mayor proporción de alumnado extranjero en las aulas, sólo dos puntos por debajo de Baleares y Madrid. Si contabilizamos exclusivamente a los inmigrantes extracomunitarios seguramente se situaría por delante de estas dos comunidades. ▸▸

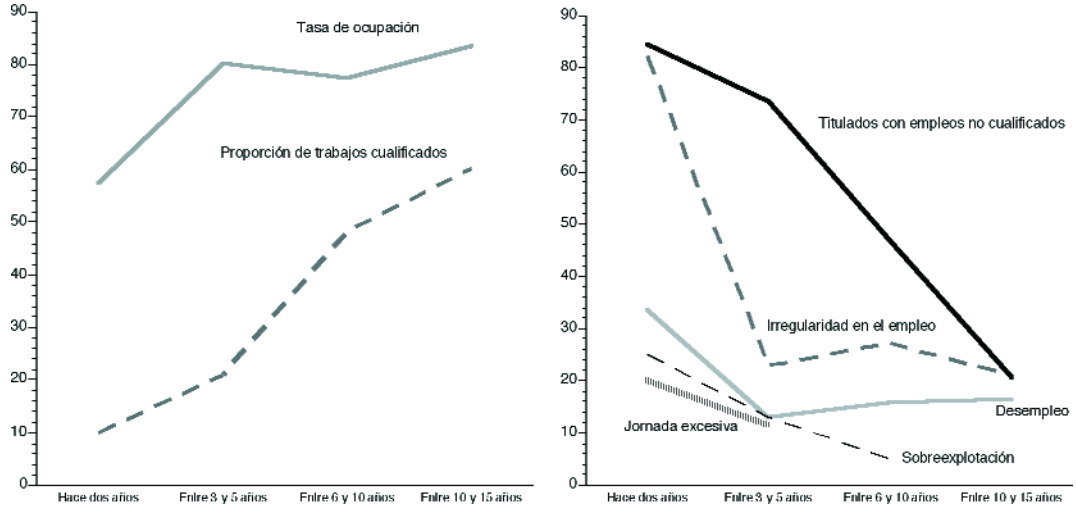
El segundo hecho reseñable de esta determinación de establecerse definitivamente es el rápido acceso a la vivienda en propiedad. Aunque evidentemente se trata en muchos casos de las peores viviendas del parque inmobiliario, que difícilmente hubiesen tenido una salida en el mercado entre la población autóctona, la decisión de compra no es menos significativa en cuanto al proceso de asentamiento y de integración social. Los inmigrantes están interiorizando muy rápidamente el peculiar modelo español de vivienda en propiedad y para 2003, un 9,3% de los inmigrantes vivía ya en su propia vivienda, lo que puede suponer la compra de más de un millar de viviendas entre 2000 y 2003, una cifra sin duda significativa para una pequeña comunidad como Navarra.

Además, el asociacionismo está aumentando rápidamente entre los inmigrantes: prácticamente se ha duplicado en tres años para llegar hasta un 26% de inmigrantes que manifiestan pertenecer a algún tipo de entidades. Las asociaciones étnicas o de inmigrantes son la opción más preferida, con un 12%, pero la presencia en entidades de la población de acogida también es importante: un 9,5%, por ejemplo, manifiesta estar afiliado a un sindicato. Entre la opción por la asimilación y la interculturalidad, los inmigrantes, con la ambivalencia propia de su doble arraigo, apuestan a las dos cartas como vía de participación social. De una forma o de la otra, este proceso indica un aumento del capital social de los inmigrantes asentados y un creciente peso político que tarde o temprano tendrá que acabar por reconocerse.

Pero sin duda, si hay un aspecto en el que puede observarse el proceso de promoción social de los inmigrantes, las mejoras en sus condiciones de existencia en estos espacios de asentamiento, éste es el de la inserción y la promoción laboral. Este proceso de mejora puede verse claramente en el gráfico siguiente que expresa las diferencias en la situación laboral según el tiempo de residencia en Navarra. No es precisamente un análisis dinámico pero nos orienta sobre los cambios que experimentan los inmigrantes en estas primeras fases del proceso de asentamiento. Los indicadores positivos (tasa de ocupación y proporción de empleos cualificados) experimentan una clara tendencia positiva, mientras que los indicadores negativos (la subocupación de los titulados con empleos menos cualificados, la irregularidad en el empleo[15], la tasa de desempleo, la sobreexplotación[16] o las jornadas excesivas)[17] tienden claramente a reducirse.

En la mayoría de los indicadores analizados destaca la situación comparativamente mejor de aquellos que llevan 6 o más años residiendo en Navarra. El seguimiento en la situación de estas personas nos tendrá que decir en el futuro si esto se debe simplemente a que llevan más tiempo o si también ha influido el hecho de que un flujo inmigratorio más intenso está suponiendo una desventaja comparativa (mayor competencia por los recursos y por los empleos) para aquellos inmigrantes que han llegado en los últimos años.

Gráfico 1. Indicadores de inserción laboral y calidad del empleo de los inmigrantes extracomunitarios según tiempo de residencia. Navarra, 2003.



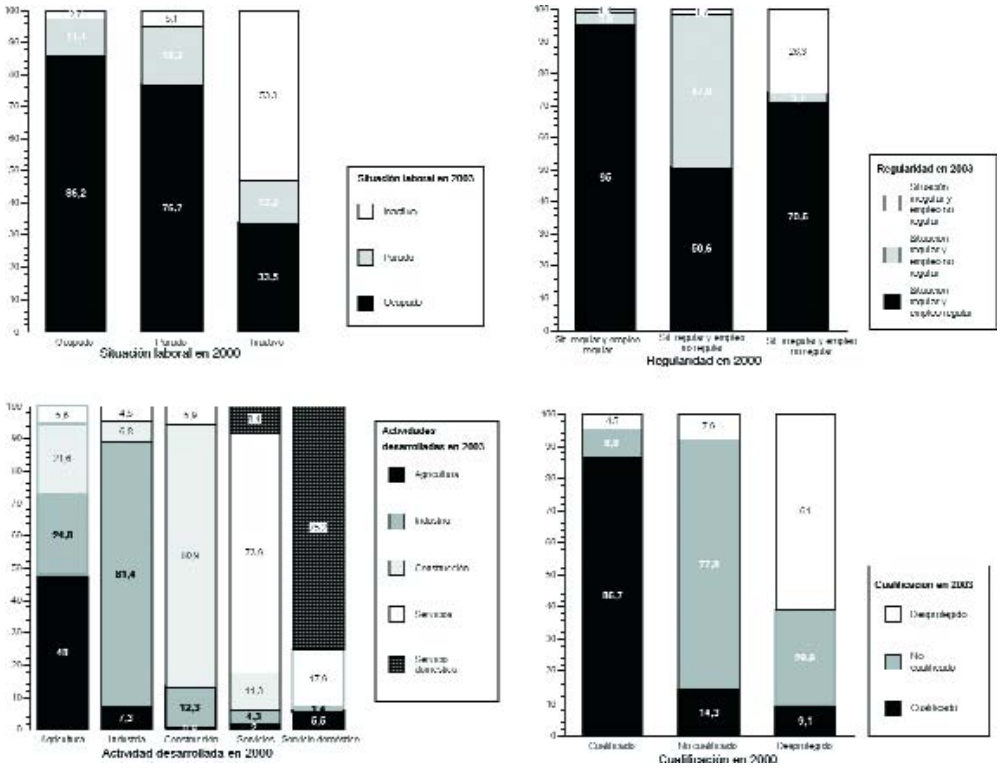
Fuente: Encuesta a la población inmigrante extracomunitaria. Navarra, 2003. Departamento de Bienestar Social del Gobierno de Navarra

Además de esta comparación, hemos podido realizar un análisis dinámico a partir de una serie de preguntas retrospectivas introducidas en la encuesta de 2003, con una estructura paralela para 2000 y 2003[18]. Esto nos permite una aproximación a las transiciones laborales de los inmigrantes que ya estaban aquí en 2000 durante estos tres años. Esto es lo que presentamos en el gráfico siguiente.

Del gráfico dos podemos deducir una imagen netamente positiva de las transiciones laborales de los inmigrantes. Tres de cada cuatro inmigrantes que se encontraban parados en 2000 y uno de cada tres inactivos habían encontrado un empleo en 2003. Siete de cada diez inmigrantes irregulares del 2000 habían accedido a un empleo regular en 2003, y la irregularidad en el empleo de aquellos que ya tenían papeles se había reducido a la mitad. La mitad de los jornaleros habían abandonado la agricultura y una de cada tres empleadas de hogar había pasado a otras actividades. Esto supone que cuatro de cada diez inmigrantes en estos dos sectores "desprotegidos"[19] han cambiado de trabajo.

El acceso a empleos cualificados, aún con la laxa interpretación que aquí hacemos del término, es menos claro y los itinerarios positivos de unos se compensan prácticamente con los itinerarios negativos de otros. Existe en este aspecto un estricto "techo de cristal" para los inmigrantes que, a pesar de sus habilidades y sus saberes, limita no ya su acceso a los puestos más altos de dirección (no estamos aquí todavía en ese estadio, tal como cuando se plantean las relaciones de género), sino simplemente la superación de su situación de jornaleros, peones, camareros, obreros especialistas o empleadas de hogar. ▸▸

Gráfico 2. Transiciones laborales de los inmigrantes extracomunitarios en Navarra entre 2000 y 2003.



Fuente: Encuesta a la población inmigrante extracomunitaria. Navarra, 2003. Departamento de Bienestar Social del Gobierno de Navarra

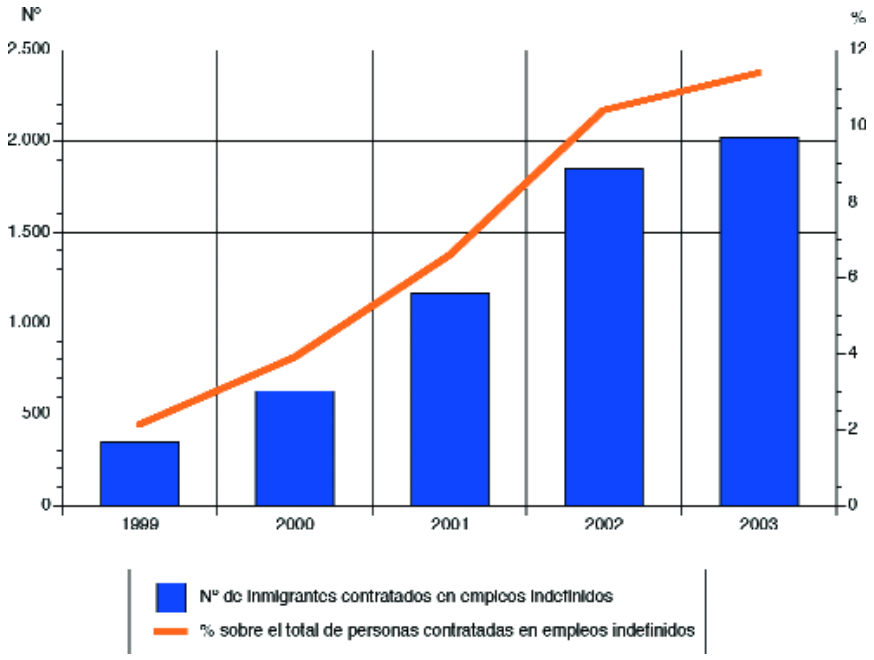
Desde la perspectiva de genero aplicada a este análisis retrospectivo, debe destacarse también que las mujeres están encontrando dificultades notablemente mayores para abandonar los empleos más penosos y conseguir una cierta promoción laboral (tres de cada cuatro empleadas de hogar mantienen ese empleo después de estos tres años). Además, tal como se ha demostrado desde otras investigaciones centradas en las mujeres inmigrantes del ámbito de las grandes ciudades, cuando se da, la movilidad laboral de las empleadas de hogar hacia otros sectores (hostelería, cuidados personales, economía étnica,…) "reproducen muchas características de los empleos en el servicio doméstico (…): inestables, poco cualificados, mal retribuidos y/o poco o medianamente valorados socialmente" (Escrivá Chordá 2003)

Es este aspecto de los límites a la promoción laboral de los inmigrantes, y de los procesos de discriminación más o menos encubierta que están detrás, lo que tendrá que abordarse seriamente en las décadas futuras. Cabe plantear como hipótesis que, de no encontrar vías de mejora aquí, estos bloqueos limitarán notablemente los beneficios que el conjunto de la sociedad de acogida pueda percibir del propio proce-

so migratorio, a la vez que se estarán poniendo las bases para reacciones de descontento y conflictividad social por parte de los propios inmigrantes. "Desde la perspectiva de la calidad que propugna la Estrategia Europea de empleo, se está aprovechando poco el potencial de capital humano que traen los inmigrantes; algo que, aunque en menor grado, también es cierto para la población autóctona, sobrecualificada para las demandas del mercado de trabajo" (Laparra, Aguilar y García 2004).

Finalmente otro indicador significativo de este proceso de asentamiento residencial y laboral lo tenemos con la constatación de su acceso al empleo indefinido, con lo determinante que ha sido este aspecto en la dualización del mercado de trabajo en España (Polavieja 2001; Laparra 2003b). La proporción de inmigrantes extracomunitarios con empleos temporales sigue siendo abrumadoramente mayoritaria (podemos estimar que tres de cada cuatro inmigrantes asalariados son temporales) en unas proporciones prácticamente inversas a las de la población de acogida. Sin embargo, estas diferencias podrían reducirse progresivamente si se consolida la tendencia de asentamiento laboral que incipientemente marca el registro de colocaciones. Efectivamente, como se aprecia en el gráfico 3, el número de personas contratadas en empleos indefinidos se ha multiplicado por siete en cinco años, y la proporción de los trabajadores contratados que son inmigrantes está claramente por encima de su peso en la población ocupada (8,3% en 2003, incluidos los irregulares), una tendencia que presumiblemente podría intensificarse con el anunciado proceso de regularización. ▸▸

Gráfico 3. Evolución de la contratación indefinida a trabajadores extranjeros. Navarra, 1999–2003



Fuente: Registro de contrataciones del Servicio Navarro de Empleo.

▸▸ Las condiciones laborales de los inmigrantes son duras y los salarios escasos. Cabe pensar que esas condiciones serán aceptadas (están siéndolo en cierto modo) si se cumplen dos condiciones: en primer lugar que se experimenten unas ciertas mejorías en el corto/medio plazo para que los empleos ocupados alcancen un mínimo de dignidad (algo que los inmigrantes que llevan más tiempo asentados parecen estar consiguiendo en este tipo de espacios de asentamiento). En segundo lugar, a largo plazo deberá mantenerse la expectativa (o la ilusión) de que los hijos de los inmigrantes van a tener acceso a una promoción laboral y social más definitiva, en condiciones de mayor igualdad de oportunidades. En este segundo aspecto no hemos hecho ni siquiera empezar a pensar en España. ▲

Notas al capítulo III

1 Véase a este respecto por ejemplo, la colección de planes para la integración social de los inmigrantes aprobados por las comunidades autónomas. Es éste un claro ejemplo de cómo "el papel lo aguanta todo" por las escasas repercusiones prácticas que este tipo de declaración interculturalista tiene en las actuaciones de las administraciones públicas. Martínez de Lizarrondo, Antidio (2004). "Políticas de integración social para los inmigrantes en Navarra: perspectiva comparada con las CC.AA. españolas en el marco de la Unión Europea". Pamplona, Departamento de Bienestar Social, Deporte y Juventud del Gobierno de Navarra.

2 Cuando se ha tratado de abordar esta cuestión se ha hecho desde una perspectiva idealista, en la que la integración social se concibe como integración cultural, donde la estructura social y económica aparece sólo como elemento del contexto, y donde los principales procesos aparecen en torno a la poli–identidad, la lengua o el intercambio cultural. Véase, por ejemplo Roque, Maria–Àngels (2003). "Identidad y territorio. El reto de la integración en Catalunya. La interculturalidad como reto y como oportunidad". *Perspectivas de la inmigración en España*. Gemma Aubarell. Barcelona, Icaria.

3 Curso de Verano de la Universidad Pública de Navarra: *Elegidos o intrusos: inmigración latinoamericana y magrebí en la OCDE*. Pamplona, 2003.

4 En Navarra, en 2003, el 42% de los inmigrantes había acudido a los Servicios Sociales de Base, pero esa proporción era del 35,9% en 2000 y posiblemente era mucho más reducida unos pocos años antes. Además, la inmensa mayoría (9 de cada 10) tan sólo acude alguna vez a estos servicios. Laparra, Miguel, Manuel Aguilar y Cristina García, Eds. (2004). *Evolución y situación actual de las familias inmigran-*

tes extracomunitarias en Navarra, Gobierno de Navarra. Departamento de Bienestar Social, Deporte y Juventud.

5 Hemos desarrollado en otro trabajo esta concepción más *materialista* de la integración social. Si nos ha servido para comprender mejor los procesos de exclusión de la población autóctona, nos debería servir también para entender la dinámica de la integración social de los inmigrantes. Ver Laparra, Miguel (2001). "Una perspectiva de conjunto sobre el espacio social de la exclusión". *Pobreza y exclusión: La última red de protección social*. Luis Moreno. Madrid, CSIC Politeya.

6 Vease también White, Gregory (2003). "La migración laboral marroquí y los territorios españoles de Ceuta y Melilla." *Revista Internacional de Sociología* 36.

7 Un ejemplo de este tipo de presentaciones que subestiman la diversidad de los espacios para la integración y el carácter "relativamente" extraordinario del caso de El Ejido puede ser Garrido, Almudena (2002). "Citizenship and exclusion on Europe's southern frontier: the case of El Ejido". *Diversity in the City*. Marco Martinello and Brigitte Piquard. Bilbao, Universidad de Deusto.

8 La dinámica de la exclusión social en los espacios metropolitanos ha sido analizada en diversos estudios. De las ciudades a las que hacemos referencia aquí, destacamos dos aportaciones:

Un análisis multidimensional de la exclusión en el caso de Madrid que la asocia con el déficit de cobertura de los distintos sistemas de protección social puede verse en: Laparra, Miguel, Manuel Aguilar y Begoña Pérez, Eds. (2003). *Exclusión multidimensional en el espacio urbano*. Madrid, Comunidad de Madrid.

Para el caso de Barcelona se ha mostrado que la pobreza extrema ha podido multiplicarse por cuatro entre 1995 y 2000, hasta llegar al 6,8% de los hogares, a pesar de un significativo aumento del empleo: Mur i Petit, R. (2003). *Situasions de pobreza i exclusió social a la provincia de Barcelona*. Barcelona, Institut d'Estudis Regionals i Metropolitans de Barcelona.

9 La inmigración balear se está configurando a partir de una intensa transformación del sector turístico como industria de servicios avanzados, en la que la inmigración laboral presenta un modelo dual (se le ha llamado "californiano") en donde participan trabajadores europeos muy cualificados y trabajadores extracomunitarios que ocupan los puestos de menor cualificación. Ver Salvà Tomàs, Pere A. (2003). "La inmigración en Baleares: de un fenómeno tipo 'Nueva Florida' a un modelo migratorio de 'Nueva California'". *Perspectivas de la inmigración en España*. Gemma Aubarell. Barcelona, Icaria.

10 Posiblemente haya una asociación positiva entre el potencial integrador de los distintos territorios y el diseño de los planes para la integración social de la población inmigrante.

Bonino, Carla, Jorge Aragón y Fernando Rocha (2003). *Los planes de las Comunidades Autónomas para la integración social de las personas inmigrantes*. Madrid, Confederación Sindical de Comisiones Obreras, Martínez de Lizarrondo. Op. Cit.

11 Laparra, Aguilar y García, Eds. *Evolución y situación actual de las familias inmigrantes extracomunitarias en Navarra*.

12 Ibid.

13 Sobre las limitaciones y los problemas de los países del sur de Europa en el ámbito del mercado de trabajo, pueden contrastarse dos aproximaciones que llegan a conclusiones similares una desde la perspectiva de la Unión Europea, otra desde la realidad local de un territorio como Navarra:

Kok, Wim (2003). "Jobs, jobs, jobs. Creating more employment in Europe". Brussels, European Commission, European Employment Taskforce.

Laparra, Miguel, Raquel González y Angel García (2004). "Proyecto Qualitas: calidad del empleo y precariedad laboral en Navarra", ALTER Grupo de

Investigación. Dpto. de Trabajo Social. Universidad Pública de Navarra /Gobierno de Navarra. Servicio Navarro de Empleo.

14 Ocho de cada diez inmigrantes extracomunitarios en Navarra manifiestan que tenía contactos personales y siete, que sabía que había trabajo: los motivos más aducidos para venir a España con diferencia. Laparra, Aguilar y García, Eds. *Evolución y situación actual de las familias inmigrantes extracomunitarias en Navarra*.

15 Proporción ocupados en empleos irregulares (teniendo o no permiso de trabajo).

16 Proporción de ocupados con una remuneración por hora inferior al SMI por hora.

17 Proporción de ocupados con jornadas superiores a las 50 horas.

18 La intensa movilidad territorial de los inmigrantes extracomunitarios dentro y fuera de Navarra, y las subsiguientes dificultades de localización que esto supone, nos hizo desistir de un análisis longitudinal, en panel, a los inmigrantes entrevistados en 2000. Por ello, las mejoras en las condiciones de trabajo que muestran estos datos son a su vez el resultado de un proceso de selección en el que al menos una parte de los que han fracasado en su intento de promoción laboral y social por encima de unos ciertos mínimos, pueden haberse ido a buscar mejor suerte en otros destinos.

19 Identificamos el trabajo en la agricultura y en el servicio doméstico por estar estas actividades sujetas a sendos regímenes especiales de la seguridad social sin protección por desempleo, donde los contratos escritos son excepcionales y con una amplia desregularización/descontrol de las condiciones de trabajo.

La enseñanza intercultural en la etapa de Educación Infantil

Henar Merino Senovilla
Defensora del Pueblo de Castilla-La Mancha

NUESTRA INVESTIGACIÓN HA ESTADO CENTRADA EN UNA SERIE DE ASPECTOS, QUE SON "EXTREMADAMENTE SENSIBLES" COMO FACTORES DE INTEGRACIÓN O DISGREGACIÓN DE LOS INMIGRANTES EN LA ETAPA DE EDUCACIÓN INFANTIL. EN PRIMER LUGAR, EL IDIOMA, ANALIZADO COMO UN FACTOR BÁSICO DE INTEGRACIÓN DESDE TRES ASPECTOS FUNDAMENTALES: EL APRENDIZAJE DEL ESPAÑOL, EL MANTENIMIENTO DE LA LENGUA MATERNA Y LA INCORPORACIÓN DE UN TERCER IDIOMA.EN SEGUNDO LUGAR, LA ENSEÑANZA DE LA RELIGIÓN, COMO UNO DE LOS ASPECTOS DE DIFERENCIACIÓN CULTURAL. Y, FINALMENTE, EL ESTUDIO DE LA DISPONIBILIDAD DE RECURSOS TÉCNICOS Y HUMANOS, ES DECIR, SI EXISTE SUFICIENTE APOYO A LOS EDUCADORES PARA QUE SE LLEVE A CABO LA INTEGRACIÓN DE LOS INMIGRANTES EN NUESTRO SISTEMA EDUCATIVO Y SOCIOCULTURAL.

En los últimos años, las Comunidades Autónomas han experimentado un notable incremento del alumnado inmigrante en sus centros educativos.

Este proceso ha contribuido al nacimiento de una pluralidad sociocultural y a una nueva realidad social y económica que reclama de la educación una especial atención hacia los fenómenos relacionados con la diversidad del alumnado, y demanda de la Administración que articule respuestas más eficaces para la atención de los alumnos procedentes de grupos de población con rasgos socioculturales distintivos, en un marco escolar común y multicultural. ▸▸

Dentro del sistema educativo español, consideramos centrar el interés en la etapa de educación infantil (0 a 6 años), pues en ella se forjan los trazos básicos de la personalidad del adulto y se adquieren los fundamentos del aprendizaje y los hábitos de convivencia y respeto a los demás

Este fenómeno ha supuesto la aparición de nuevas necesidades educativas derivadas de:

La diversidad del origen del alumnado inmigrante en un mismo centro, que implica una gran variedad de lenguas maternas y culturas.

Los diferentes momentos de incorporación del alumnado inmigrante a los centros, generando un proceso de escolarización continuado a lo largo de todo el curso escolar.

La falta de formación inicial específica del profesorado en lo que respecta a la enseñanza del español como segunda lengua y a la educación intercultural.

Dentro del sistema educativo español, consideramos especialmente apropiado centrar su interés en la etapa de educación infantil (0 a 6 años), pues en ella se forjan los trazos básicos de la personalidad del adulto y se adquieren los fundamentos del aprendizaje y los hábitos de convivencia y respeto a los demás. Pero también porque, con frecuencia, son estos alumnos los mejores agentes de integración social en su ámbito familiar.

Para ello, partimos de los datos y opiniones aportados por los profesionales, los familiares y los movimientos sociales, mereciendo especial importancia los obtenidos de los trabajos de campo realizados en colaboración con responsables educativos de diversos colegios.

Concretamente, tratamos de obtener su opinión e impresiones sobre si el profesorado recibe apoyo para salvar los problemas de comunicación existentes con los menores extranjeros que no conocen nuestro idioma; si existe algún tipo de distinción entre los alumnos nacionales y extranjeros en la enseñanza del segundo idioma y cuál es la situación de los alumnos que no asisten a clases de religión.

La Educación como Derecho del niño

La educación debe abordarse desde una doble vertiente: por un lado, como un derecho en sí mismo que posee la persona (individual) y por otro,

como una herramienta que facilita la inserción o integración social del individuo (colectiva). En cuanto a su objeto, la educación como derecho pretende el máximo desarrollo de la personalidad del individuo, a fin de que pueda disfrutar de la vida personal y social de una forma integrada y plena.

Asimismo, el derecho a la educación es un derecho generador o promotor de otros derechos fundamentales, como los derechos de libertad –de expresión, de pensamiento, conciencia y religión–, los derechos políticos –el derecho de sufragio– y los llamados derechos de la tercera generación –al desarrollo, a la paz, a un medioambiente sano, etc.–. De este modo, *el derecho a la educación se configura, entre los restantes derechos fundamentales, como "el más fundamental", al operar como garantía de muchos otros derechos*. Además, la educación constituye uno de los instrumentos más importantes para luchar contra las desigualdades, establecer valores cívicos y democráticos, impulsar el desarrollo económico y cultural y, promover el desarrollo personal.

Así, por ejemplo, se prevé que las Administraciones educativas desarrollen programas específicos de aprendizaje para aquellos alumnos que presenten graves carencias en el conocimiento básico de la lengua y para que los padres de los alumnos extranjeros reciban el asesoramiento necesario sobre los derechos, deberes y oportunidades que comporta la incorporación al sistema educativo español.

Así configurado, el tratamiento legal de la atención al alumnado extranjero resulta excesivamente genérico, lo que impide efectuar cualquier valoración de estas disposiciones en tanto no se plasmen en medidas concretas. Sí es claro, no obstante, que la etapa de escolarización no obligatoria (0 a 6 años) queda fuera del ámbito estricto de la educación compensatoria. Su extensión a dicha etapa dependerá, por tanto, de las Autoridades educativas de cada Comunidad, a quienes corresponde plasmar esta atención al alumnado extranjero en medidas concretas y determinar su ámbito de aplicación.

Factores de Intefración y/o Disgregación

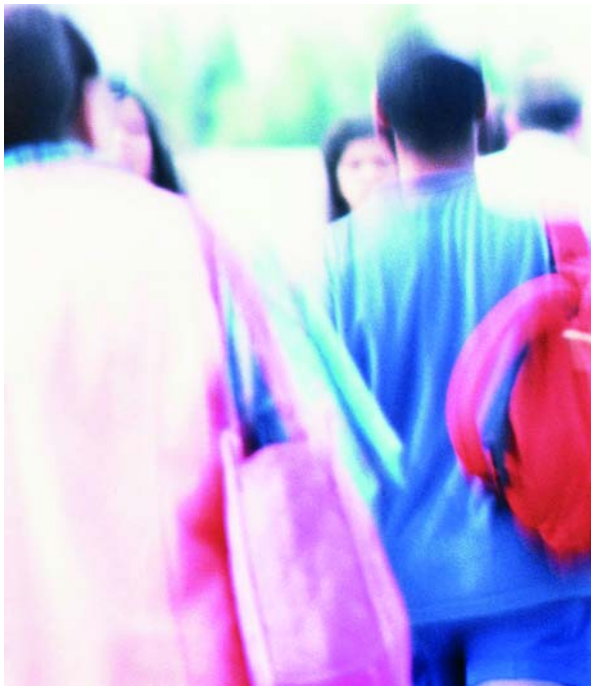
El aprendizaje de la lengua española y de un segundo idioma.

Los educadores coinciden en señalar la lengua como el principal agente integrador en el ámbito educativo. En el caso de los alumnos inmigrantes, su aprendizaje presenta la dificultad añadida (a su corta edad) de tratarse de una segunda lengua, que no siempre conocen ni, mucho menos, dominan. Este aprendizaje debe considerarse como una herramienta, un instrumento sin el cual hablar de una integración posterior sería algo incon- ▸▸

gruente. Resulta innegable la necesidad de aprender el idioma español, pues la plena inserción de los menores tanto en el colegio como en la sociedad en que residen pasa por el conocimiento y manejo del idioma.

Al mismo tiempo, el desarrollo de una sociedad verdaderamente intercultural exige proporcionar los medios necesarios para conservar su lengua de origen, respetar el ambiente lingüístico y cultural de los niños, y fomentar la colaboración activa y el apoyo de todas las familias. Para ello, es imprescindible la participación de los dos colectivos implicados en la educación de los menores: familias y educadores.

La incorporación de un segundo idioma en el sistema educativo, para los alumnos extranjeros, constituye en realidad un tercero, pues al poseer una lengua materna diferente deben aprender español en el entorno escolar, teniendo a menudo su primer contacto con nuestro idioma durante la etapa de Educación Infantil.



RESULTA INNEGABLE LA NECESIDAD DE APRENDER EL IDIOMA ESPAÑOL, PUES LA PLENA INSERCIÓN DE LOS MENORES PASA POR EL CONOCIMIENTO Y MANEJO DEL IDIOMA

Ante dicha situación, debemos valorar y tener en cuenta las dificultades que en dicho aprendizaje pueden encontrar los alumnos extranjeros, todavía inseguros en el uso del castellano. Una de ellas es la exigencia de un profesor especializado en lenguas extranjeras. Sobre ello, los profesionales de la educación coinciden en señalar la inconveniencia de que los niños de tan corta edad deban tratar con distintos profesores a lo largo de un mismo curso.

La enseñanza de la religión.

El art. 16 CE consagra el derecho a la libertad religiosa, ideológica y de culto; correlativamente, el art. 27.3 del mismo texto obliga a los poderes públicos a asegurar el derecho de los padres a que sus hijos reciban la formación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus convicciones. En cumplimiento de este deber, la Ley Orgánica 7/1980, de libertad religiosa, contempla la presencia de la formación religiosa en los centros docentes públicos.

Por su parte, la LOGSE incluye la impartición de clases de religión en los diversos ciclos de la etapa educativa. Su Disposición Adicional Segunda otorga a dicha enseñanza un carácter obligatorio para los centros y voluntario para los alumnos, restringiendo la oferta religiosa a aquellas confesiones con las que el Estado español haya suscri-

to acuerdos de cooperación: confesiones católica, israelí, islámica y evangélica.

Así regulado, el derecho a recibir educación religiosa está garantizado no sólo para los niños que profesan religión católica, sino para aquéllos pertenecientes a otras confesiones. Sin embargo, la realidad parece contradecir esta afirmación pues en la gran mayoría de los centros educativos españoles únicamente se imparte religión católica, bien porque los padres no han solicitado la enseñanza de otra confesión o por desconocimiento del derecho que les asiste para exigirlo al centro educativo.

Esta situación ha venido originando problemas pedagógicos y de integración en las escuelas de Educación Infantil. Psicólogos, psiquiatras infantiles y educadores han coincidido en calificar la experiencia de negativa y contraproducente para el niño. Y ello, porque en el momento de su llegada al colegio es cuando debería, con mayor esfuerzo, garantizarse la adaptación de toda la comunidad educativa a la nueva situación del menor que, por primera vez, comienza su proceso de escolarización.

Para dotar al principio de neutralidad ideológica y religiosa de verdadero sentido educativo, existen dos opciones: excluirlas a todas del currículo escolar, o bien incluirlas a todas, no sólo desde el punto de vista formal, sino de manera práctica y efectiva. La segunda opción, aunque costosa, quizá no sería tan difícil de conseguir, si se considerara la posibilidad de *educar no sólo en la práctica de una determinada religión, sino en el respeto y conocimiento más profundo de las diversas religiones.*

Hábitos escolares de la Comunidad Inmigrante

En el proceso de integración de los alumnos inmigrantes destaca una práctica relativamente frecuente: el alto índice de concentración de estos alumnos que en ocasiones se produce en los centros.

La tendencia a la congregación familiar es una forma de protegerse por parte de la población emigrada de un posible rechazo social, más o menos inconsciente. Mediante esta práctica, los inmigrantes buscan la manera de sentirse integrados, reproduciendo las mismas estructuras y comportamientos que mantienen fuera de la escuela. Asimismo, piensan que los profesores están más acostumbrados a trabajar con ellos cuantos más compatriotas haya.

Otro factor que contribuye a esta concentración de alumnos extranjeros es la exigencia de, al menos, 25 alumnos con necesidades educativas especiales para dotar al centro de un profesor de apoyo. Correlativamente, esta situación provoca en ocasiones una reacción adversa en los alumnos y padres autóctonos, que tienden al abandono de los colegios "estigmatizados" con la etiqueta de colegios para inmigrantes.

Esto abocaría a una categorización de los colegios, produciéndose una cierta segregación ▸▸

del alumnado que difícilmente puede posibilitar una verdadera integración, porque se configuran grupos muy homogéneos: alumnos extranjeros y alumnos nacionales.

Además hay que destacar la gravedad de otro fenómeno como es la reproducción y persistencia, en las propias escuelas, de prejuicios sociales en torno a los colectivos de inmigrantes. Así, la etiqueta que acompaña a estos colegios nunca es la de "colegios de élite o de prestigio social", sino, muy al contrario, la de colegios con alumnos *problemáticos*, que conviene evitar. En consecuencia, ya desde la escuela se está identificando la pertenencia a una determinada etnia o cultura con cuestiones relacionadas con la marginalidad o degradación social.

Sin embargo, aun siendo ciertas estas prácticas, en la etapa de Educación Infantil son poco significativas, dado el escaso número de alumnos extranjeros y su corta edad. Así, aun existiendo inicialmente cierta tendencia de los alumnos nacionales a resaltar las diferencias de sus compañeros inmigrantes, éstas son pronto superadas, integrándose con rapidez en el conjunto de la clase. No es éste el único aspecto en el que se dejan sentir las peculiaridades de la Educación Infantil respecto a los restantes ciclos de la enseñanza, también en la participación de los padres de los alumnos inmigrantes se detectan en la Educación Infantil ciertas diferencias respecto a los otros ciclos de la educación. Así, los padres de los alumnos extranjeros se muestran en esta etapa más participativos, asistiendo con más frecuencia a las reuniones con los profesores e interesándose por las actividades escolares de sus hijos.

Como ya se ha señalado, esta cuestión debe ser convenientemente apreciada, pues todavía no se valora la presencia de alumnos extranjeros en los centros escolares en términos de enriquecimiento y provecho mutuos. Y ello, quizá, por el concepto de "integración" que domina actualmente en nuestra sociedad, entendido más como una mera asimilación a lo autóctono que como un intercambio cultural positivo y enriquecedor.

HACIA UNA EDUCACIÓN INTERCULTURAL

Elementos y objetivos de la educación intercultural.

Como punto de partida, el cumplimiento de este objetivo exige realizar una distinción conceptual entre "multiculturalismo" e "interculturalismo". El primero es un término descriptivo que partiendo de la interna complejidad de los Estados se limita a constatar la presencia de distintos grupos étnicos y/o culturales en una comunidad. Por su parte, el interculturalismo es un concepto más dinámico, pues expresa un intercambio, una relación de convivencia plena entre los diversos grupos culturales. Sobre esta base, la educación intercultural proporciona un beneficio mutuo, al integrar concepciones distintas enriqueciendo la cultura nacional, que se ve así reforzada y renovada.

Principios

La admisión y el reconocimiento de culturas diferentes a la dominante o autóctona, que han de ser además valoradas y respetadas.

Es necesario considerar que la educación intercultural es importante y enriquecedora para todos: minorías y mayorías.

Defender el agrupamiento heterogéneo del alumnado y formarlo en la comprensión y el respeto hacia el contexto personal y cultural de cada uno.

A la hora de hacer realidad estos principios o directrices, *es importante subrayar la nece-*

Frente a la multiculturalidad, que se limita a constatar la coexistencia de diversas culturas en una misma sociedad, la interculturalidad implica aceptación y educación

sidad de incorporar de forma efectiva la educación intercultural en los diseños curriculares de los centros docentes españoles. Y ello, sin distinción alguna en función del perfil de su alumnado, pues la educación intercultural debe estar dirigida a toda la comunidad escolar, incluidos los centros donde no exista alumnado de otras culturas[1].

De este modo, frente a la multiculturalidad, que se limita a constatar la coexistencia de diversas culturas en una misma sociedad, la interculturalidad implica aceptación y educación. Por un lado, aceptar plenamente la apuesta de una educación basada en el reconocimiento y apoyo del derecho de los colectivos minoritarios a mantener y expresarse en su propia cultura y lengua; por otro, educar a todo el alumnado en el conocimiento y aprecio de las distintas culturas y lenguas presentes en la escuela. No conviene identificar integración con asimilación, porque limitaríamos el concepto de interculturalidad.

Así entendida, la educación intercultural debe ir obligatoriamente ligada a la formación de los profesores en estas cuestiones, y no sólo de los de apoyo a la educación compensatoria, sino de todos, que son quienes deben enfrentarse a la diversidad cultural existente en sus aulas. En este sentido, habría que plantearse la conveniencia de incluir este aspecto en las Escuelas de Magisterio, facultades de Psicología y Pedagogía que todavía hoy continúan ignorando esta realidad en la formación de los futuros maestros.

Paralelamente, la educación intercultural debe ir dirigida a compensar las carencias que, debido a su distinto origen, presentan los alumnos extranjeros. Consciente de ello, el ordenamiento español estableció, en la década de los ochenta[2], un contexto que permitiera desarrollar medidas de compensación, dirigidas a eliminar la desigualdad educativa que respecto de los alumnos nacionales puede generar en los extranjeros su propia diversidad cultural. Con carácter general, el artículo 4 ▸▸

▸▸ del RD 299/1996 establece que las acciones de compensación educativa han de tener, principalmente, los siguientes objetivos:

– Promover la igualdad de oportunidades de acceso, permanencia y promoción a una educación de calidad, articulando medidas que hagan efectiva la compensación de las desigualdades de partida.
– Facilitar la incorporación e integración social y educativa de todo el alumnado, desarrollando actitudes de comunicación y de respeto mutuo entre todos los alumnos, independientemente de su origen cultural, lingüístico y étnico.
– Potenciar los aspectos de enriquecimiento que aportan las diferentes culturas, desarrollando aquellos relacionados con el mantenimiento y difusión de la lengua y cultura propia de los grupos minoritarios.
– Fomentar la participación de los diferentes sectores de la comunidad educativa y del resto de los estamentos sociales, para hacer efectivo el acceso a la educación y a la sociedad en igualdad de oportunidades y, para facilitar la incorporación e integración social de las familias provenientes de otras culturas o con especiales dificultades sociales.

De forma más concreta, en la etapa de Educación Infantil, estas medidas tienen carácter preventivo y están sometidas al principio de normalización, "*evitando la adopción de fórmulas organizativas del proceso de enseñanza/aprendizaje de carácter segregador*" (art. 12 RD 299/1996). Asimismo, la educación compensatoria se concibe en este ámbito con un alcance más amplio, estableciendo la colaboración de los colegios con otros centros de la Administración en la orientación a las familias, la detección de las necesidades y la planificación de la respuesta educativa a estos alumnos.

Conclusiones

Aunque el colectivo de alumnos extranjeros es todavía bastante reducido, su presencia en las aulas españolas no ha hecho más que crecer, tenaz y constantemente, en los últimos años. Este incesante crecimiento nos sitúa ante una realidad que es

Aunque el colectivo de alumnos extranjeros es todavía bastante reducido, su presencia en las aulas españolas no ha hecho más que crecer, tenaz y constantemente, en los últimos años

preciso afrontar, no sólo por dicho aumento y el reto que supone la integración de estos alumnos en el sistema educativo, sino porque todo indica que este proceso continuará en el tiempo.

En esta creencia, se exponen a continuación las reflexiones suscitadas por el presente Informe, que recoge tanto consideraciones sobre los aspectos que una educación verdaderamente intercultural debe tener presente, como sugerencias dirigidas a colaborar en la consecución de una enseñanza de tales características. Y todas, con un denominador común: tener presente, que el valor principal a proteger, será siempre el interés superior del menor.

Ante todo, hay que subrayar los dos elementos fundamentales que sustentan la educación de los alumnos extranjeros: los profesores y las propias familias.

Respecto a los primeros, no cabe duda de que el panorama educativo actual demanda educadores de la niñez sensibles al multilingüismo e interculturalismo. Educadores en su sentido más amplio, es decir, todo el colectivo de profesores y no sólo aquellos especializados en apoyo lingüístico y en educación compensatoria. Y es que las clases de apoyo al lenguaje –aun siendo absolutamente necesarias– no colman por sí solas todas las facetas de la educación. Parece claro que una educación verdaderamente intercultural debe enfocarse en términos de enriquecimiento mutuo y de sensibilidad hacia la cultura de origen de los niños extranjeros.

Entre todos debemos orientar todos los esfuerzos que sean necesarios al trato y atención especiales que estos niños reciben en las aulas desde cualquier instancia relacionada con la educación.

En consonancia con la idea anterior, quizá sería necesaria una reestructuración de los actuales Planes de Estudio de las Escuelas de Magisterio y Facultades de Pedagogía y Psicología, que incluyeran, entre las asignaturas comunes a todas las especialidades, el tratamiento pedagógico de las aulas con diversidad cultural.

La distinta definición de la labor docente respecto al alumnado inmigrante debería incluir, ▸▸

con carácter fundamental, la creación de una figura destinada a estrechar los vínculos entre el hogar y el ambiente escolar, involucrando a padres y familiares en el programa y ámbito del aprendizaje. Asimismo, el educador se asegurará de mantener informados a los padres para que tomen parte en actividades importantes para sus hijos y, de alentarlos para que se den cuenta del valor que para ellos tiene el saber más de un idioma, proporcionándoles técnicas para apoyar y preservar el aprendizaje del idioma materno.

La educación intercultural debe responder a la diversidad cultural presente en la sociedad, cuyos fines van dirigidos a la consecución de una sociedad en la que las diferentes culturas se relacionan, intercambian valores y, se mezclan sin imposiciones por ninguna de las partes, para conseguir una sociedad donde realmente todos tengan igualdad de derechos y oportunidades y sean valorados por lo que son. ▲

Notas al capítulo IV

1 *Libro Blanco de la Educación en Castilla–La Mancha*, diciembre 2001, pág. 103.

2 Real Decreto 1174/1983, de 27 de abril, sobre educación compensatoria (B.O.E. de 11 de mayo de 1983); Real Decreto 2298/1983, de 28 de julio, por el que se regula el sistema de becas y otras ayudas al estudio con carácter personalizado (B.O.E. de 27 de agosto de 1983); Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación (B.O.E. de 4 de julio de 1985); Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, sobre Ordenación General del Sistema Educativo; Ley Orgánica 9/1995, de 20 de noviembre, de la participación, evaluación y gobierno de los centros docentes y Real Decreto 299/1996, de 28 de febrero, de ordenación de las acciones dirigidas a la compensación de desigualdades en educación.

Situación laboral de las mujeres migrantes en España

Gloria Moreno Fontes Chammartin
Programa Internacional sobre las Migraciones • Oficina Internacinal del Trabajo - Ginebra

Introducción

Para una buena parte de las mujeres migrantes en España, la migración es una experiencia positiva, ya que el hecho de convertirse en el principal o uno de los más importantes sostenes de la familia, que se queda detrás o que les acompaña, les confiere un papel importante en el seno de la misma y un peso mayor en la toma de decisiones. Muchas mujeres, así como sus familias, salen beneficiados financieramente de esta migración. Por otro lado, las mujeres migrantes desempeñan tareas que la mujer nacional ya no quiere desempeñar y contribuyen a que esta última pueda ocupar otros puestos de trabajo más calificados, mejor remunerados que ofrecen mejores condiciones laborales o de más prestigio.

No obstante, en lo concerniente a la discriminación, la explotación, los abusos y la violencia, las trabajadoras migrantes son más vulnerables no sólo en comparación con los migrantes hombres sino también con las mujeres nacionales. La naturaleza de las actividades realizadas predominantemente por las ▸▸

▸▸ trabajadoras migrantes hace que éstas sean mucho más vulnerables a los abusos que los migrantes hombres, quienes por lo general trabajan en grupo en obras de construcción o explotaciones agrícolas. Las trabajadoras migrantes por lo general trabajan en situaciones laborales individualizadas, donde el aislamiento es mayor y las posibilidades de establecer redes de intercambio de información y apoyo son menores. La situación es incluso más grave en el caso de las trabajadoras migrantes no documentadas quienes, fundamentalmente, carecen de protección laboral y están excluídas del régimen de seguridad social.

También es importante considerar que los esfuerzos de contratación legal de migrantes siguen centrándose a menudo en ocupaciones donde tradicionalmente predominan los hombres (construcción, agricultura), y que las mujeres han tenido menos posibilidades que los hombres de migrar legalmente. En España, por ejemplo cuando se analizan los datos sobre los permisos de temporada otorgados por sectores en el 2002, se encuentra que de un total de 9,753 permisos, 8,570 se emitieron para trabajadadores en el sector agrario, 346 para trabajadores en el sector de la construcción y 584 para trabajadores en el sector metalúrgico, todos ellos sectores con una fuerte concentración de trabajadores hombres.[1] Dentro de este contexto donde las mujeres tienen menos vías legales para migrar que los hombres, la feminización de estas corrientes migratorias ha pasado a ser sinónimo de una creciente precarización de la situación de las trabajadoras migrantes.

Dado que la demanda en los países receptores obedece en gran parte a la segmentación del mercado laboral y las políticas de migración de los países en cuestión, las posibilidades de conseguir un empleo legal son distintas según se trate de hombres o mujeres, es decir, cuando existen oportunidades de empleo para las mujeres, se dan por lo general en puestos de trabajo escasamente calificados y fácilmente controlables.

Algunas de las principales cuestiones en torno a las cuales se ha centrado el interés de la OIT en este tema son las siguientes: tiempo de trabajo, sueldos, carga de trabajo y períodos de descanso, cobertura en materia de seguridad social, abusos físicos y sexuales, condiciones contractuales.

Importancia de los flujos de las trabajadoras migrantes

Al analizar los sectores donde existe una demanda de mano de obra femenina migrante en España, se observa una prolongación del papel que se asigna tradicionalmente a las mujeres y un fortalecimiento de los estereotipos femeninos. La demanda aumenta principalmente en las ocupaciones del sector de servicios personales tradicional-

mente asignadas a las mujeres, como enfermeras, maestras, mujeres de limpieza, asistentas en hoteles y restaurantes, trabajadoras domésticas y trabajadoras del sector de la prostitución.

En un estudio realizado en el año 1998 por el *Instituto Universitario de Estudios sobre Migraciones de la Universidad Pontificia Comillas* basado en una encuesta cuya muestra incluyó a 302 ecuatorianos residentes en Madrid y Murcia, igual número de peruanos y 300 dominicanos residentes en Madrid y Barcelona, se observó mayor presencia femenina entre los inmigrantes (regulares e irregulares) entrevistados: 57.3% de ecuatorianas, 60.6 de peruanas y hasta un 76.7 % de dominicanas.[2]

Estadísticas sobre mujeres inmigrantes en situación regular e irregular

En lo que concierne al número total de trabajadoras inmigrantes regulares, e irregulares, la División de la Población de Naciones Unidas (UNPD) ha publicado datos estadísticos que muestran que ya en el año 1990, el porcentaje de mujeres migrantes era ligeramente superior al de los hombres y que para el año 2000, la importancia numérica de estos flujos migratorios femeninos se había consolidado. (ver cuadro nº 1)

En lo que concierne al número de trabajadoras regulares, España ha utilizado dos procedimientos de aceptación de trabajadores migrantes con fines de realizar en el país una actividad lucrativa por cuenta propia o ajena: los contingentes y los procesos de regularización. En lo que se refiere al número de permisos de trabajo concedidos, se ve que a pesar de que las mujeres migrantes representan un total de 51.2 % de la totalidad, aquellas trabajando que han podido regularizar su situación en el país, aunadas con las que ingresan de manera legal y desempeñan una actividad económica, representaban solamente entre un 27.8% y un 41.2% entre los años 1990 al 2000. Esto significa que a pesar de representar un número más importante, las mujeres migrantes probablemente por trabajar en sectores más desprotegidos, tienen menos oportunidades de regularizar su situación laboral que los hombres migrantes, o que simplemente que de un 10 a un 20% de ellas no se encuentran activas económicamente. Sin embar- ▸▸

Cuadro 1. Número y porcentaje de trabajadoras migrantes, 1990-2000

País	Estimado número de trabajadoras migrantes	
	1990	2000
España	394.876	643.971

País	Porcentaje de mujeres migrantes del total de migrantes	
	1990	2000
España	51,6	51,2

Fuente: División de la Población de Naciones Unidas: World Migration Stock, 2000.

▸▸go, esto parecería poco probable, puesto que estaría contradiciendo los resultados del estudio de muestra realizado por el *Instituto Universitario de Estudios sobre Migraciones de la Universidad Pontificia Comillas* y mencionado anteriormente. (ver cuadro no. 2)

Cuadro 2. Total de permisos de trabajo concedidos a trabajadores inmigrantes en situación regular según sexo

Año	TOTAL	Varones	Mujeres
1990	51.210	33.389	17.821
1991	126.140	84.703	41.437
1993	94.955	68.207	26.748
1994	93.696	67.688	26.008
1995	100.290	70.812	29.478
1996	126.407	86.705	39.702
1997	86.841	54.907	31.934
1998	85.526	50.264	35.262
1999	118.538	76.475	42.063
2000	110.185	71.439	38.746

En porcentaje

Año	TOTAL	Varones	Mujeres
1990	100	65,2	34,8
1991	100	67,1	32,9
1993	100	71,8	28,2
1994	100	72,2	27,8
1995	100	70,6	29,4
1996	100	68,6	31,4
1997	100	63,2	36,8
1998	100	58,8	41,2
1999	100	64,5	35,5
2000	100	64,8	35,2

Fuente: Departamento de Migraciones Confederal.
Cifras no cumulables.
Los permisos son de una duración de un año y pueden o no ser renovados.

El servicio doméstico

El trabajo doméstico es la principal categoría de empleo entre las trabajadoras migrantes en España puesto que se ha dado un rápido aumento de la demanda de personal no nada más para la limpieza del hogar, sino también para el cuidado de los niños y personas ancianas y la fuerza laboral nacional no se encuentra satisfaciendo esta demanda. Solo de un 10 a un 12% de hombres se encuentra trabajando en este sector. Al mismo tiempo, se observa a un gran número de mujeres no documentadas procedentes de distintos países en vías de desarrollo (países magrebinos y lationamericanos) que realizan tareas de servicios personales en hogares de clase media o alta donde hay mujeres que a su vez trabajan.

En el año 2002, de las 176,000 trabajadoras afiliadas al régimen de seguridad social en el servicio doméstico, 82,621 eran trabajadoras no comunitarias, o sea el 46.9% del total. Esta alta proporción de trabajadoras extranjeras no se dá en ningún otro sector de actividad. En realidad, es el sector que mas extranjeros no comunitarios agrupa en términos relativos. Aquí, es importante mencionar que esta cifra cubre esencialmente a la trabajadora inmigrante regular y que se calculaba este mismo año que alrededor de otras 180,000 trabajadoras inmigrantes irregulares en este sector no se encuentran registradas o cubiertas por ningún tipo de protección laboral o de seguridad social.

De acuerdo a los datos estudiados, una buena parte del porcentaje de mujeres que recibieron permisos de trabajo dentro de los contingentes, se encontraban trabajando dentro de este sector. (ver cuadro no. 3)

Cuadro 3. Permisos de trabajo concedidos en los contingentes (1998-1999) en España

por actividad	**1998**	**1999)**
Agricultura	8.700	9.925
Construcción	941	2.422
Servicio doméstico	14.662	20.521
Otros servicios	3.287	4.881
Otras actividades	505	1.964
Total	**28.095**	**39.713**

En porcentaje	**1998**	**1999**
Agricultura	31,0	25,0
Construcción	3,3	6,1
Servicio doméstico	52,2	51,7
Otros servicios	11,7	12,3
Otras actividades	1,8	4,9
Total	**100,0**	**100,0**

Fuente: Anuario de Migraciones de España

Sin embargo, parece que las mujeres se benefician en menor parte de los procesos de regularización probablemente por trabajar en sectores más desprotegidos, en donde los patrones no les ofrecen empleo si regularizan su situación puesto que esto representa el pago de la cobertura social y otros impuestos que el patrón(a) no esta ya dispuesto a cubrir. En el proceso de regularización del año 2000, sólo un 15% de las solicitudes presentadas en el proceso, pertenecían a trabajadoras(es) del servicio doméstico. (ver cuadro no. 4)

en este sector. Una alta proporción de ellas poseía estudios universitarios (sobre todo las peruanas y ecuatorianas), así como experiencia laboral y profesional.[3]

El Servicio Doméstico está contemplado en el Estatuto de los trabajadores como una relación laboral de carácter especial por el ámbito en el que se presta el trabajo, esto es, el hogar familiar. El Real Decreto núm, 1424 del año 1985 que rige este sector legitima las diferencias entre estas trabajadoras y el resto de los trabajadores permitiendo la pérdida

Cuadro 4. Solicitudes al proceso de regularización de 2000 por sectores de actividad

Sectores y ramas	Solicitudes	% Total
Agrario	74.033	33,3
Construcción	33.197	14,9
Comercio minorista	13.181	5,9
Hostelería	25.315	11,4
Servicio doméstico	33.375	15,0
Resto de servicios	43.550	19,6
Total	**222.651**	**100,0**

Fuente: Ministerio del Interior de España

En el estudio hecho por el *Instituto Universitario de Estudios sobre Migraciones de la Universidad Pontificia Comillas* mencionado anteriormente también se encuentra que una buena parte de las mujeres trabajando en este sector tenía estudios universitarios de su país de origen. Mientras que en su país de origen, la mayor parte de las trabajadoras migrantes se dedicaban a alguna profesión liberal, habían sido empresarias autónomas, habían trabajado como funcionarias o administrativas, o eran amas de casa o estudiantes y sólo un 2.1% se empleaba en el servicio doméstico, en España el 65.6% de ellas se encontraba trabajando

de derechos fundamentales del trabajo. En lo que concierne a las condiciones de la prestación laboral, el Real Decreto considera que la relación laboral puede ser flexible, representando una pérdida en la protección que desde las instituciones administrativas y los tribunales se debe otorgar a todo trabajador. Respecto a la contratación, los contratos pueden ser por escrito o de palabra. En lo que respecta a los salarios, el Real Decreto no incluye la obligatoriedad de documentar por escrito el pago de salarios, sin embargo contempla que se pague el Salario Mínimo Interprofesional por una jornada de 40 horas semanales. Al mismo tiempo, menciona que hasta un

máximo de 45% puede ser descontado en concepto de alojamiento y manutención. Respecto a la jornada laboral, el Decreto establece una jornada máxima semanal de 40 horas, pero al fijar el tiempo que debe mediar entre una jornada y otra, el Real Decreto establece una distinción entre trabajadores internos y externos, al otorgar a los primeros un límite de ocho horas entre jornadas, frente a las diez horas de los trabajadores externos discriminándolos respecto al resto de los trabajadores para los que el Estatuto fija un descanso de doce horas entre jornadas. En lo referente a la finalización del contrato, el Real Decreto permite la discriminación más obvia ya que permite la extinción del contrato introduciendo el término "desistimiento del empleador" lo cual supone un acto unilateral, sin motivación ni causalidad, que en la práctica significa "despido libre" y permite indemnizaciones inferiores a las establecidas por extinción del contrato por circunstancias objetivas o por despido improcedente. El Real Decreto también niega a las trabajadoras del servicio del hogar familiar la cobertura de desempleo, y el Fondo de Garantía Salarial que asegura el cobro de salarios en caso de impago. Otra cuestíon es el caso de la inviolabilidad de la persona del trabajador y de sus efectos personales dónde se otorga preeminencia a los derechos de la intimidad del titular del hogar familiar por encima de los derechos del trabajo.[4]

Dada esta discriminación normativa, una parte importante de las trabajadoras en el servicio doméstico que se encuentran en viviendas particulares están expuestas a malas condiciones de empleo y prácticas laborales injustas en lo referente a tiempo de trabajo, períodos de descanso y horas extraordinarias. Las trabajadoras migrantes en situación irregular es un grupo especialmente vulnerable a la explotación, ya que no pueden o es poco probable que reclamen sus derechos.

La situación de las trabajadoras empleadas en el servicio doméstico ha sido una preocupación constante de la Unión General de Trabajadores (UGT) desde hace varios años. En el año 1996, la UGT inició la campaña "El mismo trabajo, los mismos derechos" y al mismo tiempo comenzó una colaboración estrecha con organizaciones de inmigrantes con la finalidad de informar a las trabajadoras, en gran número inmigrantes no comunitarias, de sus derechos.

La campaña también tenía el fin de llamar la atención del Gobierno sobre la necesidad de modificar la normativa que rige este sector de manera a equiparar de forma progresiva las condiciones de trabajo, los derechos y el nivel de protección social, con los del resto de la población asalariada. La UGT considera que el trabajo doméstico debe ser considerado una relación laboral con los mismos derechos que el resto. La UGT consideraba que la modificación normativa debía contemplar como mínimo los siguientes aspectos: ▸▸

▸▸ Los contratos deben de ser por escrito y registrados. El alta en la seguridad social debe ser obligatorio;

Los salarios deben tener pago puntual y deben ser documentados por medio de nóminas que eviten el abuso que permite el descuento por alojamiento y manutención;

Entre el final de una jornada de trabajo y el comienzo de la siguiente, debe mediar un mínimo de 12 horas sin establecer distinciones entre trabajadoras internas e externas. Además, se deberá contemplar un descanso semanal de día y medio ininterrumpido que comprenda el domingo completo y la tarde del sábado o la mánana del lunes. El concepto de tiempo de presencia debe ser eliminado de la regulación;

La finalización del contrato deberá estar debidamente regulada, suprimiendo la posibilidad de extinguir el contrato por desistimiento del empleador/a. Las indemnizaciones por despido deberán ser equiparadas a las del resto de los trabajadores.

La cobertura por desempleo debe ser parte de la protección social de la que dispongan estas trabajadoras, así como el acceso al Fondo de Garantía Salarial para asegurar el cobro de los salarios en caso de impago;

La inviolabilidad de la persona trabajadora y de sus efectos personales no tiene por que chocar con el derecho a la intimidad del hogar familiar, por lo que ambos derechos deben conciliarse y garantizarse.

Las trabajadoras del Servicio Doméstico deberán disfrutar de los derechos básicos del trabajo y la libertad sindical.[5]

La UGT también ha hecho sugerencias en el marco del contingente de trabajadoras extranjeras sobre el servicio doméstico, con la finalidad de que estas trabajadoras tengan las mismas garantías que el resto. Sin embargo estas sugerencias no han sido atendidas totalmente y no se ha dado un cambio en la legislación en estos años.

La trata de mujeres y niñas(os)

Un ámbito donde la vulnerabilidad de las migrantes salta a la vista es la trata de personas a escala internacional. Allí, el "cargamento humano" destinado a la prostitución u otras formas de explotación laboral está constituido principalmente por mujeres y niñas(os). En España, a pesar de no haberse encontrado datos estadísticos fiables al respecto, se considera que un número importante de trabajadoras migrantes se encuentra en situación de explotación laboral y de trabajo forzozo siendo objeto de distintas formas de coacción, rapto, fraude, engaño, abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad.

Los sectores en los que acaban trabajando la mayoría de las mujeres y niñas víctimas de trata, es decir, la prostitución y la pornografía, son sectores que usualmente quedan al margen de las inspecciones laborales y de la protección social, hecho que aprovechan los traficantes para no respetar los derechos humanos y laborales de los trabajadores. Como resultado de ello, la explotación en el trabajo suele ser la regla y no la excepción.

De acuerdo al "Trafficking in Persons Report" del Departamento de Estado de los Estados Unidos de Norteamérica, España es considerada un país de destino y de tránsito para las víctimas de la trata, principalmente mujeres entre 18 y 30 años para fines de prostitución de origen latinoamericano (Colombia, Ecuador, República Dominicana y Brazil), así como de África (Nigeria, Guinea, Sierra León) y los países de Europa del Este.[6]

La trata de personas es una de las peores formas de explotación laboral, y como tal, constituye una grave violación de los derechos humanos y

de los principios más fundamentales de la OIT. La trata reduce a las mujeres y a los niños o niñas a la condición de meras mercancías utilizadas con fines comerciales. A lo largo de sus actividades de defensa de las normas laborales, la OIT se ocupa y combate el problema de la trata de personas con múltiples proyectos en el terreno en relación con el trabajo forzoso, el abuso de los trabajadores migrantes, la discriminación en el trabajo, y también como una de las peores formas del trabajo infantil.

Algunos de los componentes de las medidas propuestas por la OIT para reducir el número de víctimas de trata de mujeres son las siguientes:

- el desarrollo de canales legales de migración de mujeres sobre la base de una evaluación de las necesidades del mercado laboral en materia de mano de obra migrante;
- un enfoque basado en la defensa de normas con objeto de penalizar la trata y la explotación de personas y de proteger los derechos de las trabajadoras del sector doméstico;
- la aprobación y puesta en práctica de normas mínimas en lo referente a condiciones de trabajo decente;
- el aumento en la cantidad de inspectores laborales en los sectores donde se pueden encontrar trabajando las víctimas de trata; y,
- el desarrollo de estrategias de empleo y formación enfocados a mejorar las oportunidades que tiene la mujer migrante de obtener un trabajo decente.

En lo que se refiere al trabajo de la OIT de promover un mejor manejo y administración de la migración como una de las formas de reducir el número de víctimas de trata, habría que dejar muy claro aquí que la OIT no está abogando por que se abran canales legales de migración hacía el sector de la prostitución, sino a todo otro tipo de sector o ocupación en el que el trabajo de la mujer migrante pueda ser valorado a su justo valor. La mayoría de las mujeres migrantes no están buscando un trabajo en el extranjero dentro del sector de la prostitución. La mayoría de las mujeres migrantes están simplemente buscando encontrar un trabajo honesto como enfermeras, mujeres de limpieza, camareras, amas de llaves, cuidadoras de niños, etc. En un momento dado del proceso migratorio, estas mujeres son engañadas por los traficantes quienes las fuerzan a trabajar en el sector de la prostitución.

Para proteger a las víctimas de trata, la ley española prohibe la trata y el contrabando de personas y da un permiso de residencia temporal a aquellas personas indocumentadas que cooperan con la policía en la persecución de los traficantes. Las víctimas a las que se les permite quedarse en el país, están autorizadas a trabajar y a viajar y están cubiertas en caso de enfermedad o accidente. Después del término de los procedimientos legales, a la víctima se le permite sea quedarse en España o regresar a su país de origen.[7]

Otros sectores y ocupaciones

Como se mencionó antes, otras ocupaciones en donde se encuentra altamente concentrada la mujer migrante es dentro del sector de servicios personales tradicionalmente asignadas a las mujeres, como enfermeras, maestras, mujeres de limpieza, asistentas en hoteles y restaurantes. Sin embargo, la autora de este artículo no pudo encontrar datos más precisos al respecto.

En lo que se refiere al número de mujeres migrantes que se ha podido independizar y traba- ▸▸

▸▸jar por cuenta propia, el porcentaje sigue siendo mínimo. En el año 1999, el porcentaje de mujeres trabajando por cuenta propia sólo representaba un 19.8% del total. (ver cuadro no. 5)

mano de obra pasa a ser mínima cuando no son eficaces la legislación nacional y la inspección laborales en los países receptores. Por lo general, los empleos de las trabajadoras migrantes no tienen

Cuadro 5. Permisos de Trabajo en Vigor según Dependencia Laboral por Sexo

Sexo	Cuenta Ajena		Cuenta Propia		TOTAL	
	1998	1999	1998	1999	1998	1999
Varones	109.199	97.314	16.582	13.064	125.781	110.378
Mujeres	67.474	59.229	3.819	3.231	71.293	62.460
Total	**176.673**	**156.543**	**20.401**	**16.295**	**197.074**	**172.838**

Fuente: Departamento de Migraciones Confederal de España

DERECHOS LABORALES FUNDAMENTALES

Convenios de la OIT y de Naciones Unidas

En diversas normas internacionales se aborda el tema de la protección de las trabajadoras migrantes, principalmente en la *Convención de Naciones Unidas sobre la Protección de los Derechos de todos los trabajadores Migratorios y de sus Familiares*, y los Convenios de OIT, el *Convenio sobre los trabajadores migrantes (revisado), 1949 (núm.97)* y el *Convenio sobre los trabajadores migrantes (Disposiciones complementarias) 1975 (núm 143)*, que instan a los Estados a respetar los derechos humanos fundamentales de todos los trabajadores migrantes tanto hombres como mujeres, se encuentren en una situación migratoria regular o irregular. Otros Convenios de OIT que cubren los derechos de las mujeres son los siguientes: núms. 3, 4, 41, 45, 69, 100, 102, 103, 111, 122, 156.

Sin embargo, la eficacia de las medidas de protección laboral en los países exportadores de una cobertura suficiente en los códigos de protección laboral ni en las disposiciones relativas a la seguridad social del país receptor.

Por ejemplo, en el caso de las trabajadoras en el sector del servicio doméstico, no existe una convención internacional que las proteja, y como se mencionó antes, en las disposiciones legales a nivel nacional en España, como en muchos otros países, se les sigue negando el derecho a la igualdad y equidad de derechos laborales comparado al resto de los trabajadores.

Queja de la UGT ante la OIT

En su comunicación de 23 de marzo de 2001, la Unión General de Trabajadores (UGT)[8] de España presentó una queja ante el Comité de Libertad Sindical de la OIT por infracción de los Derechos Humanos fundamentales y las libertades sindicales, suprimidos por la Ley Española de Extranjería LO 8/2000.

A juicio de la UGT los artículos 7, 8 y 11 de dicha Ley, niegan el derecho de ejercer las liberta-

des de reunión, manifestación, asociación, así como de sindicación y huelga a los inmigrantes en situación irregular. La UGT argumentó también que la restricción de dichos derechos y libertades y en concreto los derechos de sindicación y huelga, a los trabajadores inmigrantes irregulares, contraviene lo establecido en el Convenio 87 de la OIT, relativo a la libertad sindical y a la protección del derecho de sindicación, ratificado por España.

La UGT presentó esta queja contra el Gobierno del Estado Español, en virtud de los artículos 24 y 26 de la Constitución de la OIT, con el fín de someterla al examen del Comité de Libertad Sindical de la OIT. En la queja formal presentada, la UGT menciona que esta ley no nada más vulnera los Convenios de la OIT No. 87 y 98, sino también los Convenios de la OIT No. 97 y 117 (al limitar los derechos al trabajo y seguridad social), todos ellos ratificados por España y relacionados con instrumentos no ratificados como los No. 143 y, 82.

En su informe definitivo, el Comité de Libertad Sindical de la OIT pide al Gobierno Español que en lo que respecta a la legislación en cuestión tenga en cuenta que el artículo 2 del Convenio núm. 87, en virtud del cual los trabajadores, sin ninguna distinción, y sin autorización previa tienen el derecho de afiliarse a las organizaciones que estimen convenientes. A juicio del Comité, todos los trabajadores, salvo los contemplados en la única excepción de dicho instrumento (las fuerzas armadas y la policía), están amparados por el Convenio núm. 87.[9]

Conclusiones

Con toda probabilidad, la feminización de la inmigración femenina hacia España proseguirá, ya que la demanda de trabajadoras migrantes es a menudo más estable que la demanda de trabajadores hombres. No obstante, también es muy probable que este proceso de feminización consista, en gran medida, en corrientes migratorias de personas no documentadas. Por otro lado, no hay ninguna certeza de que la creciente participación de las mujeres en la inmigración en España se traduzca en una mejora de su situación en los mercados laborales; lo más probable es que ocurra la contrario, es decir que aumente su vulnerabilidad. Por ello es tan importante prestar más atención a la protección de las trabajadoras migrantes.

Para que el desarrollo mundial sea armonioso, es necesario aprovechar al máximo el potencial de las trabajadoras migrantes. Sin embargo, no cabe duda que ello exige un apoyo institucional específico del gobierno, los empleadores y los ▸▸

▸▸ sindicatos garantizando el respeto de los derechos humanos y laborales básicos de las trabajadoras migrantes. De hecho, para ayudar eficazmente a las trabajadoras del sector doméstico y a las víctimas de trata se necesita que estos tres sectores aunen esfuerzos a fin de proporcionarles las herramientas necesarias para defenderse y para encontrar opciones migratorias viables. ▲

Notas al capítulo V

1 Departamento de Migraciones Confederal: *Evolución de los Permisos de Temporada por Sectores, 1999-2002*, Noviembre 2002.

2 Anguiano Tellez, María Eugenia: "Emigración reciente de latinoamericanos a España: trayectorias laborales y movilidad ocupacional" en *Papeles de Población* (México, 2002) núm 33, julio-septiembre 2002, pp.101-115.

3 Anguiano Tellez, María Eugenia, op. cit.

4 Unión General de Trabajadores de España: *Campaña El mismo trabajo Los mismos derechos: El Servicio Doméstico*, 1997, Secretaría de Acción Social Confederal, Federación Estatal de Servicios, Sector de Servicios a la Sociedad.

5 Unión General de Trabajadores de España: *Campaña El mismo trabajo Los mismos derechos: El Servicio Doméstico*, op. cit.

6 US Department of State: *Victims of Trafficking and Violence Protection Act 2000, Trafficking in Persons Report*, junio 2002, p. 95.

7 *Trafficking in Persons Report*, op. cit. p. 95

8 La UGT forma parte de la Subcomisión perteneciente a la Comisión delegada de flujos migratorios que tiene como finalidad el seguimiento a nivel estatal del desarrollo de los contingentes migratorios, y que a nivel territorial integra las Comisiones Ejecutivas del INEM, que gestionan el procedimiento migratorio en cada provincia.

9 OIT: Caso núm. 2121: Informe Definitivo *"Queja contra el Gobierno de España presentada por la Unión General de Trabajadores de España (UGT)"*, Comité de Libertad Sindical, 2002.

Consideraciones acerca de la integración de los extranjeros en España

Antonio Izquierdo Escribano
Catedrático de Sociología en la Universidad de A Coruña

Aquí se piensa en líneas de actuación desde el Estado que favorezcan la integración de la población inmigrante. Este papel se propone reflexionar en un plano estatal sobre la integración de los inmigrantes extranjeros. En particular se fija en aquellos que están en situación legal aunque en desventaja jurídica por estar incluidos en el Régimen General con la exigencia de una autorización para trabajar. Ciertamente todos los extranjeros están en desventaja jurídica y política pero unos lo están más que otros. Incluso los españoles de origen extranjero lo están aunque en un sentido más social y cultural. Por ello se va a prestar una atención conveniente a la situación de los inmigrantes en situación irregular dado su volumen y su alto nivel de exclusión. Desde luego no cabe olvidarse de los extranjeros integrados en el ventajoso Régimen Comunitario, pues muchos de ellos son de origen extracomunitario pero hay que reconocer que gozan de una situación jurídica mas confortable y segura. Es ejemplo suficiente el hecho de que un inmigrante comunitario no necesite disponer de un permiso de trabajo para desplegar su actividad laboral. En suma, los indocumentados son los mas vulnerables y los comunitarios los menos, aunque ninguno de ellos está a salvo de prácticas que los discriminen.

Pero esta reflexión está cortada sobre todo por el patrón de la urgencia y eso, en buena parte, se debe a la indefinición de nuestro modelo migratorio. A resultas de lo cual el plazo medio de las acciones sobre el bienestar de la población foránea, tan necesario en política de inmigración, se convierte poco menos que en una quimera. El tiempo es una variable clave en el análisis de la inmigración, en ▸▸

particular cuando se considera la regulación de los flujos en relación con los ciclos económicos y mas aún cuando se piensa en la experiencia dilatada que supone el proceso de integración. Así que este papel se va a volcar en las consideraciones de aquello que cabe hacer de inmediato, mejor antes que después. En ese insuficiente corto plazo que va de una a otra consulta electoral. La política de inmigración está enferma de cuatrienios si se me permite la expresión. Y es debido a estas y otras limitaciones que sólo al final de este artículo se ofrecerá un esbozo de lo que cabe a hacer con más tiempo por delante. Es decir, se enunciará aquello que constituyen las mayores tareas de fondo, los nudos clave que cabe desatar para que la inmigración en España despliegue todo su potencial de creación y aporte riqueza no sólo económica sino sobre todo social, política y cultural.

Pensar en clave de integración y permanencia

Para decir algo sensato sobre inmigración hay que pensar en clave de integración. Ambos conceptos son inseparables hasta el punto de que los que prefieran discurrir exclusivamente sobre mano de obra para la ocasión harían bien en hablar de extranjería sin que importe cuál sea su procedencia, naturaleza y carácter. De modo que reflexionar sobre las buenas prácticas en el campo de la inmigración requiere (y aquí no hay vuelta de hoja) en acciones que estén pensadas desde la cultura de la integración. Y ese principio vale tanto o más para las políticas de regulación de los flujos migratorios temporales o definitivos como para las destinadas a la gestión de los asentamientos e instalación de los inmigrantes permanentes.

Como criterios metodológicos hay que utilizar cuando menos los tres que siguen, a saber: *los actores de la integración, los contextos en dónde actúan y los fundamentos de la convivencia duradera*. Con otras palabras, las persona y sus organizaciones, la cultura o modos de comportamiento en los lugares de instalación y las condiciones materiales de vida. En este papel se procurará ofrecer algunas ideas sobre buenas prácticas en cada una de estas tres vertientes de la integración.

¿Quienes son los actores principales, los protagonistas de estas buenas acciones?

Desde luego y en primer lugar ***los empresarios y los arrendadores de pisos***. El grueso de los flujos anuales de inmigrantes que llegan a España está compuesto por trabajadores y al menos la mitad de ellos tienen el firme propósito de vivir muchos años en el destino. De modo que es la sociedad civil (por así expresarlo) y en particular los empleadores y los arrendadores de viviendas los que dan la cara y miran de frente a los inmigrantes. Son ellos, por lo tanto, los que llevan el peso principal de los contratos de trabajo y relaciones vecinales que constituyen la base de la buena integra-

ción. Pues es en el puesto de trabajo y en los lugares de descanso y ocio cotidianos dónde el inmigrante invierte mas tiempo y dónde hay mas contacto cultural entre nativos y foráneos. Espacios de la vida diaria en dónde conviven y se rozan los españoles y los inmigrantes. Un contrato laboral y de alquiler en regla, un alojamiento digno de tal nombre y unos salarios y fianzas en los que la desconfianza no se convierta en una norma para el abuso, son requisitos imprescindibles para la integración. Por lo general en los medios de formación de la opinión pública se subestima el papel que cumple la sociedad civil a la hora de la integración y de la discriminación y se sobrestima el peso que tienen las acciones gubernamentales.

Pero también se dan casos de empresarios que incluyen la formación laboral entre sus buenas prácticas con los trabajadores inmigrantes y que sufragan a través de monitores y organizaciones especializadas cursillos de salud sexual y reproductiva cuando se trata de mujeres que vienen a trabajar durante meses y que viven en grupo. La mejora de su formación laboral y la práctica cotidiana de la confianza y de la no discriminación es necesaria y conviene tanto para la integración como para el retorno. La selección en el origen es otra buena práctica que además evita males mayores.

La Administración es el otro gran protagonista de la integración. En todos y cada uno de sus ámbitos, desde el nacional hasta el municipal. Los municipios resultan especialmente sensibles y cercanos a la integración y las buenas maneras en el vivir cotidiano. La regularización atenta y callada de cada uno de los vecinos de sobra conocidos, la desburocratización y descentralización de las gestiones son buenas prácticas que se han demostrado generadoras de legalidad y de sentirse parte y partícipe de la vida local. Poblaciones de inmigrantes con idéntica nacionalidad que residen en dos municipios de una misma CCAA y que reciben un trato mas fácil y respetuoso en uno que en otro ayuntamiento, han confirmado lo importante de estas buenas prácticas desde la Administración Local. Sospechar que ese trato digno genera aprovechamientos y concentraciones desmesuradas por parte de los inmigrantes es una presunción avalada por datos coyunturales y refutada por otros hechos que tienen mayor continuidad y permanencia en el tiempo.

Las ONG`s, sindicatos y otras redes sociales de integración que tiene la sociedad receptora son también palancas importantes para la integración sobre todo de los recién llegados y de los indocumentados. Desde luego no son los principales protagonistas y están lejos de llegar siquiera a una quinta parte de los inmigrantes. Pero su proximidad y su voluntad de acogida suple la escasez de recursos. Aunque su papel no es estelar sino mas bien de tapar huecos y de detectar puntos negros, es decir, de establecer una colaboración crítica con las administraciones. La inhibición integradora de la Administración en la primera acogida les carga en exceso con la responsabilidad de informar, orientar y ayudar a los que llegan solos y sin antecedentes familiares. Desde los poderes públicos se suele valorar más su obediencia política que su saber hacer para facilitar la inserción de los inmigrantes. La buena práctica con estos actores sociales ▸▸

LA MEJORA DE LA FORMACIÓN LABORAL DE LOS TRABAJADORES INMIGRANTES Y LA NO DISCRIMINACIÓN ES NECESARIA Y CONVIENE TANTO PARA LA INTEGRACIÓN COMO PARA EL RETORNO

▸▸ requiere evaluar los resultados de su atención a los inmigrantes y no asignarles el papel principal en la integración de los mismos.

Los inmigrantes organizados o no en asociaciones más o menos formales u ocasionales. Ellos son junto a empresarios y arrendatarios los otros grandes protagonistas de la venida de los inmigrantes, de la primera acogida y del mantenimiento del proceso de integración. Regulan buena parte de los flujos y con frecuencia encuentran el primer trabajo al recién llegado. Y, sin embargo, no tienen canales legales adecuados para participar en las políticas de integración. Una buena práctica en integración consiste en tenerles en cuenta, en escuchar sus recomendaciones y en ofrecerles voz y voto en la política migratoria. Así no habrá "segundas generaciones".

¿ En qué contextos y situaciones se da la integración?

Pese a la concentración geográfica y laboral que caracteriza a la inmigración en España existe una notable diversidad dentro de los mismos sectores de actividad y de las diferentes CCAA (e incluso dentro de ellas) lo que genera y requiere distintas prácticas de integración. Que los inmigrantes no se distribuyen equitativamente es un hecho y que su composición socio demográfica varía de unas ciudades y regiones a otras constituye también una evidencia. Pero no es sólo que su composición y su distribución espacial aconsejen unas u otras prácticas de integración sino que además los contextos de acogida también son diversos en sus modos de vida. Con tradiciones empresariales y culturas de convivencia forjadas durante la segunda mitad del siglo XX pero seriamente modificadas en los últimos veinticinco años de democracia. La memoria de las experiencias del pasado migratorio de ciertas regiones cuenta poco en las prácticas actuales respecto de los inmigrantes y cuando aparece es antidemocrática y sirve para justificar los sufrimientos y el sacrificio a que se ven abocados los foráneos. En definitiva, las historias de emigración y de migraciones interiores e internacionales han dejado un poso distinto en la cultura cívica de cada municipio, región y CCAA. Dos realidades multiculturales que interaccionan da lugar a conductas de convivencia y de inclusión de distinto carácter. A modo de síntesis y siguiendo a Laparra y otros se pueden catalogar al menos cuatro áreas receptoras de inmigrantes.

En las áreas metropolitanas (Madrid y Barcelona) lo bueno que está sucediendo es el progreso laboral cuyo ejemplo más palpable es el trabajo en los servicios de restauración y lo más negativo es el aumento de la delincuencia. Habría que

divulgar esa escalada laboral para que se diluya y matice la "imagen negativa" que se tiene de ellos, según la cual, están enclaustrados en los nichos y no progresan laboralmente.

En las zonas de agricultura intensiva el principal escollo para la integración es la segregación residencial y la falta de estabilidad laboral que desemboca en las frecuentes y recurrentes situaciones de irregularidad. Pero también en estas zonas de estancia temporal hay buenas prácticas de primera acogida, como preparar y revisar las viviendas antes de cada campaña o multiplicar temporalmente los recursos humanos municipales y los servicios de atención a los inmigrantes. Incluso hay intentos, saldados con un alto grado de éxito, de procurar una cierta seguridad y estabilidad a los trabajadores de temporada. La estabilidad de que van a volver y la seguridad de que no les van a robar y si enferman van a estar atendidos. El índice de repeticiones de una a otra campaña es una buena muestra del grado de satisfacción y de integración de los temporeros.

> LAS HISTORIAS DE EMIGRACIÓN Y DE MIGRACIONES INTERIORES E INTERNACIONALES HAN DEJADO UN POSO DISTINTO EN LA CULTURA CÍVICA DE CADA MUNICIPIO, REGIÓN Y CCAA

Mientras que **en las zonas fronterizas** (Fuerteventura, Algeciras, Melilla) los problemas son de capacidad para ejercer la acogida, es decir, de falta de medios. Ahí es donde mas se ve la inhibición de las Administraciones y el excesivo protagonismo de las ONG`s. Véase como ejemplo lo que ocurre con el centro de menores en Fuerteventura. Otra cosa son los traslados a la península de "subsaharianos" adultos cuando el centro se halla saturado. Estos traslados adolecen de falta de criterio en la selección de quienes se envía y a donde. Por su lengua, etnia y cultura los inmigrantes que proceden de esta región son muy heterogéneos. Aunque lo mas importante es seguir la evolución de los trasladados hasta obtener un resultado. Bien legalizar su situación una vez que han cubierto los pasos de integración mas básicos o devolverlos a su lugar de procedencia tras un período de formación fracasado. Las instituciones y organizaciones que los acogen tras el traslado son las que tienen que decidir.

En las zonas de dinamismo económico diversificado se evidencia con más rapidez la promoción ocupacional de los inmigrantes con el paso de uno a otro sector de actividad. Un último espacio de integración lo constituyen las zonas despobladas (Aragón) donde la integración depende más del perfil de los inmigrantes y de sus expectativas para acomodarse a la migración de poblamiento en lugares que han sido abandonados por la población autóctona a lo largo de los últimos cuarenta años.

Los cuatro pilares básicos de la integración en España

Los cuatro pilares básicos o fundamentos de la integración aquí en España y en el 2003 son: *el empleo unido a la vivienda*, una política que facilite el cumplimiento de su proyecto migratorio (en particular la *legalidad y el reagrupamiento de la familia)* y las actitudes de la población autóctona que desembocan en *imágenes*, *percepciones y conductas* que traban la integración.

Hablemos del empleo. La falta de contratación laboral en regla es la principal traba para la integración de los extranjeros no comunitarios. ▸▸

La situación irregular de la persona potencia la sobreexplotación económica, la segregación espacial y la marginación social

Esa es la gran frontera de la irregularidad y el principal factor de atracción. Y, además, la situación irregular de la persona potencia la sobreexplotación económica, la segregación espacial y la marginación social. Abarata el coste salarial, duplica el desempleo y multiplica la precariedad residencial de los irregulares. Y los contingentes puestos en práctica hasta la fecha sólo garantizan la entrada legal de una décima parte de los inmigrantes que anualmente ingresan en el mercado de trabajo. La conclusión es la necesidad de habilitar otras vías de ingreso en el mercado de trabajo además de los cupos y en paralelo precisar los objetivos de los contingentes y adecuar su organización al cumplimiento de los mismos.

Dos indicadores para evaluar las prácticas son la actuación de las redes de acogida (foráneas y autóctonas) en el lado bueno de la inserción laboral y la falta de intervención de los Servicios Públicos en formación y orientación laboral en el lado de las carencias.

Hablemos de la política que reduce la inmigración irregular y procura el cumplimiento del proyecto migratorio. En el dilema "volumen o derechos" yo me quedo con la inmigración con derechos. Por eso hay que apoyar y valorar la intervención del Estado en la gestión regulada de los flujos y en la política de integración.

Gestión de los flujos. No me parece acertado el discurso según el cual, aún son pocos los que hay aquí en comparación con otros países europeos. Soy partidario del doble argumento de cuán extensa es la irregularidad y a qué ritmo crece la inmigración. El control fronterizo de los flujos ha de comenzar en los consulados y embajadas del exterior y no recaer de lleno en los puestos fronterizos interiores. Regular los flujos quiere decir estar informados sobre su naturaleza, carácter y planes de instalación. Ofrecer derechos y claridad en los visados a cambio de información y compromiso por parte de los inmigrantes. Así pues, para influir sobre la integración, siquiera sea con un éxito relativo, importa menos el stock de inmigrantes, es decir, el porcentaje de extranjeros entre la población, que la intensidad a la que crecen los flujos anuales, su composición y naturaleza. Pensando en los municipios es imaginable que a lo largo de tres décadas un Ayuntamiento sea capaz de integrar, sin tensiones excesivas, a una población extranjera que represente el 10% del total de habitantes, sin embargo y previsiblemente tendrá serias dificultades para acoger a la mitad de ese volumen en cinco años. Por lo mismo los costes de la convivencia serán distintos si se trata de familias o de "solos" y así sucesivamente.

Reducir las entradas clandestinas requiere mantener y adecuar la práctica de las contrataciones en origen y los acuerdos bilaterales, pero las buenas prácticas desde la Administración exigen abreviar y aligerar los trámites burocráticos. No es aconsejable exhibir la impaciencia en asuntos de política migratoria. Los contingentes han de mejorarse en sus objetivos, mecanismos de vigilancia y evaluación de resultados. Pero no deben desecharse a las primeras de cambio. Es verdad que adolecen de imprecisión en cuanto a su enfoque y que andan cargados de contrapesos excesivos que limitan seve-

ramente su impacto. Además habrá que simplificar su recorrido y reducir el tiempo y los obstáculos para la contratación por parte de los empresarios disminuirá la contratación irregular. Otra buena práctica que debe acometerse desde la Administración es la de pinchar de continuo la bolsa de inmigrantes en situación irregular que están aquí.

Desinflar el globo de la explotación y la falta de derechos de la población extranjera que está viviendo aquí sin la documentación en regla y que a pesar de ello contribuye a la sociedad y a la economía se puede hacer de varias maneras. La más socorrida es la regularización masiva, centralizada y anunciada. Esa vía que ciertamente tiene sus ventajas procura, sin embargo, otros varios descarrilamientos. Su uso frecuente y a destiempo traba la construcción y el engrase de un sistema migratorio claro y bien perfilado. Otro camino es el de las regularizaciones silenciosas, de goteo y caso a caso. Legalizar desde la proximidad, cada día y con criterios de arraigo (tiempo, estabilidad laboral y familiar, convivencia cultural). Discretas intervenciones diarias de integración para los extranjeros que están dentro, llevan tiempo viviendo en un municipio y tienen trabajo, familia y experiencia de convivencia. Los Ayuntamientos han de tener cierta capacidad para legalizar experiencias de instalación permanente. Una tercera opción de regularización, más política que social, es la de legalizaciones selectivas por sectores de actividad o por nacionalidad que dan pie a negociaciones bilaterales entre los agentes implicados y permiten exigir una mayor corresponsabilidad.

Disminuir la situación irregular una vez dentro del país está vinculado a transformar las relaciones jurídicas que rigen en la agricultura y en el servicio doméstico. Que son las dos grandes fuentes de irregularidad laboral. Ambos sectores figuran como "Regímenes Especiales" y son además, de difícil inspección. Combatir la contratación irregular implica medidas de inspección ejemplares, pero también ayuda a combatir la irregularidad de hecho el que se dé una buena cooperación entre las distintas administraciones y el reparto de tareas entre la Administración y las redes civiles de acogida.

El proyecto migratorio. Al menos la mitad de la inmigración que ha llegado en los últimos cinco años tiene el firme propósito de instalarse en España de un modo definitivo. Hay ya mas de cuatrocientos

mil niños escolarizados. Pero aunque no se midan los flujos de salida se ha podido verificar mediante encuesta que otra porción de los inmigrantes sólo permanecen en España algunos meses o años. La naturaleza más temporal o permanente de los flujos tiene una dimensión distinta según los municipios y CCAA de modo que el acento que se ponga en la buena acogida temporal y en la integración continuada dependerá de cada contexto receptor. Las buenas prácticas en integración tienen que atar ambos cabos: el de ▸▸

▸▸ la integración de la inmigración permanente y el de la protección de la mano de obra temporal.

Las CCAA poseen la titularidad de la integración social y las delegan en Ayuntamientos. En casi todas las CCAA la consejería encargada es la de Bienestar Social (estrategia de asistencia errónea) salvo en Cataluña y Andalucía. La contradicción es como pueden avanzar en la integración sin competencias en la regularización. Sin control de

flujos adaptados a las necesidades de los implicados y capacidades de integración, sin potestad para regularizar la situación jurídica, sin coordinación con las inspecciones y el control.

Una estrategia de integración social supera los límites del sistema de Servicios Sociales y de las intervenciones asistenciales y caritativas. El espacio social de exclusión de los inmigrantes es el que más está aumentando.(Ver rentas mínimas en Madrid, País Vasco y Navarra) Sus períodos de percepción son más breves que los de los autóctonos por su flexibilidad en incorporarse al mercado y porque la administración lo reduce.

La gestión de los flujos migratorios ha de estar orientada fundamental –pero no únicamente– por la situación de los mercados de trabajo

Un mercado quebrado implica déficit estructural en ciertas ramas de actividad. Huecos que difícilmente van a ser colmados con nativos (sin movilidad por falta de servicios) como las mujeres y los jóvenes arropados familiarmente y, menos aún, por personas situadas en el ámbito de la exclusión social. El desempleo autóctono no está por el momento en disposición de tapar los agujeros y estrangulamientos de mano de obra que hay en los mercados. Pero el que esa sea la situación actual no implica que haya que dar definitivamente por zanjada la incorporación de trabajadores españoles a esas tareas ni que no se pueda remover el desempleo de los nativos. Acciones de formación que adecúen y revaloricen las capacidades de los españoles y de los extranjeros en paro acercándolas a una utilización más atenta y productiva de las necesidades de los mercados son necesarias. Por otro lado la puesta al día en la organización de las empresas que no cubren sus ofertas de empleo por razones varias y no solo de salario han de ser impulsadas de forma continua.

La absorción del paro nativo pasa por generar empleos adaptados a sus características y por ayudarles en sus dificultades específicas. Desde luego también es cierto que si se mejoran las condiciones de trabajo y la remuneración, algunos españoles irían a cubrir esos puestos que ahora rechazan y ocupan los inmigrantes, pero no lo harían en cantidad suficiente para paliar las penurias relativas. Así pues no cabe conformarse con los altos niveles del desempleo nativo y decir que los inmigrantes no chocan con los parados autóctonos en ningún caso

porque estos últimos se niegan a realizar estos trabajos en cualquier situación y circunstancia. Además los inmigrantes también generan empleo. En su reemplazo y sobre todo en la complementariedad y también en la concurrencia se crean nuevas actividades y puestos de trabajo en un crecer incesante que renueva las oportunidades y necesidades de la economía y de la sociedad.

Por último, el ajuste de la oferta y la demanda no es automático sino que requiere de una intervención de los servicios de empleo (públicos, agentes sociales y entidades de ciudadanía social) orientada a la adaptación y adecuación de los extranjeros a las necesidades económicas y sociales de cada territorio. Los inmigrantes son un colectivo prioritario de los servicios de empleo si no se quiere subempleo, empleo marginal y más desempleo. Los flujos son diferentes en su capital humano, en sus relaciones con el Estado y en sus expectativas.

Pero los flujos no se agotan en la mano de obra menos cualificada. Entran estudiantes, familiares, solicitantes de asilo y refugio, empresarios, inversores y trabajadores altamente cualificados. Cada flujo debe tener abierta "su ventanilla" para no verse forzado a mezclarse con otros y enturbiar el panorama.

Hablemos ahora de la Opinión Pública. Si hemos defendido al principio de esta reflexión que la sociedad civil y sus actores principales constituyen la masa social decisiva a la hora de la integración, es de ley y coherencia el terminar con el cuarto pilar de la integración, a saber: la OP. Investigar, conocer y explicar el clima mental, las percepciones y las actitudes que destila la OP respecto de esa sombra desconocida y sin matices que se denomina LA INMIGRACIÓN. La batalla que está aún por ganar es la de no disfrazar de distancia cultural y de concentración excesiva todas las prácticas discriminadoras. No siempre hay una relación directa entre ambas variables. La construcción negativa de la condición de extranjero daña seriamente la integración. Por eso es de agradecer que no se estigmatice, sin pruebas fehacientes y bien aquilatadas, a los inmigrantes de modo indiscriminado y por el sólo hecho de encontrarse en situación irregular o semidocumentada.

LOS INMIGRANTES SON UN COLECTIVO PRIORITARIO DE LOS SERVICIOS DE EMPLEO SI NO SE QUIERE SUBEMPLEO, EMPLEO MARGINAL Y MAS DESEMPLEO

LOS PILARES REALES Y EL MODELO FICTICIO.

Aquí en España nosotros deberíamos completar un modelo mixto basado en la instalación duradera de una porción de la población inmigrante y dejar un espacio amplio para la inmigración de naturaleza temporal. La inmigración de arraigo aporta su energía de la diversidad. Familias formadas aquí o venidas desde el lugar de origen que dan savia al futuro común. Mientras que una inmigración temporal de carácter laboral menos y más calificado contribuye al desarrollo mediante empujones que hemos de saber aprovechar. Se trata desde luego de trabajadores para las estaciones agrícolas y también para las turísticas y veraniegas. Mano de obra empleada en sectores que no requieren un alto nivel educativo pero sí el conocimiento del oficio. Cuando se habla de visitantes temporales se olvida o subvalora a los investigadores y estudiantes de ▸▸

Es un desprecio a la dignidad de la persona la contratación verbal del trabajador extranjero tenga o no autorización de residencia o apresurarse a despedirlos cuando hacen valer sus derechos

postgrado que suman a su cualificación el intercambio de conocimientos. Y los cuadros de compañías trasnacionales que pasan algún tiempo en España o que alternan su estancia en varios países de la UE. En suma, la inmigración temporal no es sólo la que tiene "en sus manos su capital" sino cada vez más, aquélla que lo lleva en la cabeza.

En cambio existe un modelo ficticio que la sociedad civil está elaborando para lavar su mala conciencia y sus conductas reprobables. Achaca el paro de los extranjeros a su indolencia y falta de disciplina laboral cuando no a sus escasas luces educativas. Y las dificultades de integración a las pocas relaciones sociales con los autóctonos, a su enclaustramiento étnico y a sus diferencias culturales. Pero también el modelo ficticio es el que se construye y difunde desde los poderes públicos cuando se criminaliza sin matices a los inmigrantes indocumentados y se les vincula a la delincuencia por el sólo hecho de su entrada furtiva. Desde luego que las posibilidades de integración se encuentran muy condicionadas por la vulnerabilidad de su estatus jurídico.

Se ha puesto el carro de las diferencias culturales insalvables y de la "inseguridad percibida" por delante de las discriminaciones estructurales y de las discriminaciones de trato a cargo de la sociedad civil. El trabajo, la vivienda, las actitudes de los ciudadanos y los procesos de éxito económico y de vínculos y relaciones sociales. El momento que se vive en España de mayor crecimiento económico intensifica y anima a los flujos de llegada pero también cuánto más propicia es la coyuntura económica mejores son las bases materiales para una rápida integración laboral y por ende, una actitud más favorable de la OP.

En el trabajo las malas prácticas serían negarles el pan y la sal, es decir, el contrato en condiciones, sin motivo justificado. No querer reconocer sus aptitudes y su capacidad de aprender y adjudicarles sin opción de mejora, las tareas más penosas y peor valoradas. Faltándole además al respeto y tratándoles de forma desconsiderada. Es un desprecio a la dignidad de la persona la contratación verbal del trabajador extranjero tenga o no autorización de residencia o apresurarse a despedirlos cuando hacen valer sus derechos. Sin duda son ejercicios de discriminación arraigados en ciertos ambientes empresariales. Ciertamente esta cultura incivil no se dirige de manera única y específica hacia los extranjeros. Son muchos los jóvenes y mujeres españolas que también la sufren, pero es justo reconocer que los extranjeros son mas vulnerables y están más expuestos a ella.

En la vivienda la pésima práctica es la de no alquilársela y exigirles más garantías que a los españoles. Son siempre los norteafricanos (marroquíes y argelinos) los más afectados. Pero el racismo estructural en el trabajo y en la vivienda está muy extendido afectando también a los europeos y latinoamericanos. Eso evidencia que no son malas prácticas de carácter étnico, sino más bien estruc-

turales es decir, que vienen de muy atrás en el tiempo y se extienden por zonas vitales de las relaciones sociales.

Los ámbitos en los que los inmigrantes se sienten más discriminados no coinciden con aquéllos que la OP identifica como los culpables de la falta de integración de los inmigrantes. Los extranjeros se ven discriminados en el trabajo y en la vivienda e incluso en los locales públicos. Son espacios de convivencia y roce con la sociedad civil. Mientras que los españoles creen o quieren pensar que es la Administración, la policía y la esfera gubernamental la que más discrimina a los venidos de fuera.

Lo cierto es que el sentimiento de los inmigrantes está mas cerca de lo que empíricamente se puede probar que la hipócrita y vacía percepción de los autóctonos. En esa fuerte contradicción anida la gran dificultad para impulsar una política de integración y por eso hay que divulgar buenas prácticas laborales y de vivienda para que los empresarios y arrendatarios de pisos caigan en la cuenta.

La vivienda es una pieza clave para el reagrupamiento familiar y para la integración vecinal plena. Y el problema principal no lo tienen sólo los trabajadores agrícolas de temporada, sino que también lo experimentan los que se quieren quedar a vivir en España y traer a la familia. Otra vez los dos cabos y caras de la inmigración, la mano de obra temporal y la instalación permanente. Las dos grandes necesidades son ampliar el parque de viviendas de alquiler en las ciudades y mejorar los alojamientos en pueblos y zonas rurales.

En el caso de los temporeros las malas prácticas son las de alojarles en campamentos de módulos prefabricados o "casetas de obra" bastante alejados del pueblo y sin servicios de higiene, lugares de culto y de esparcimiento.

En los ámbitos urbanos las malas prácticas son el sobreprecio en el alquiler de los pisos y en las fianzas anticipadas y el cobro de alquileres por persona. Ambas prácticas desembocan y provo- ▸▸

▸▸ can hacinamiento. El acceso a la vivienda queda cortocircuitado por lo excesivo de los precios y por la escasez de viviendas de alquiler. Eso unido a que la reagrupación familiar va ligada a la vivienda digna genera un círculo de frustración afectiva y de condiciones de vida cuándo se tienen planes de asentamiento que dificulta la integración.

Las estrategias de uso de las viviendas no tienen una sola explicación. Así sucede cuando viven con otros de su mismo pueblo y nacionalidad y se les tacha de vivir encerrados y amontonados sin ánimo de convivir e integrarse con los autóctonos. Pero no lo hacen únicamente por deseo de ahorrar o necesidad de compañía, sino sobre todo porque al principio no ganan lo bastante para vivir y enviar dinero a los que se han quedado. Además no han resuelto si su estancia será temporal y se irán a otra parte pues su experiencia es tan débil como reciente lo es su llegada.

Las diferencias principales con los autóctonos son el alquiler y la convivencia con otros inmigrantes que no son de la familia. En estas dos rúbricas destacan muy por encima de los españoles. Su práctica de alojamiento en vivienda en alquiler sobresalen en comparación con la de los nativos y los hogares acogen a un mayor número de personas sin vínculos familiares directos. Esas dos realidades significan que aún no han reagrupado a la familia directa y que no disponen de medios económicos y de mecanismos de financiación para adquirir una vivienda en propiedad.

Inmigrantes en familia: otra clave en la integración

La reagrupación familiar es una de las medidas mas importantes para reducir la xenofobia y el racismo. Los migrantes como se ha repetido a lo largo del texto, no son únicamente fuerza de trabajo sino de vida en sus múltiples dimensiones. El derecho a vivir en familia y no sólo la posibilidad de solicitar la reunión del grupo familiar -la de origen y la formada por los migrantes- constituye una pieza clave para la convivencia. El primer permiso de residencia (de ahí la trascendencia de la irregularidad documental) es difícil de conseguir y la renovación no lo es menos. La vivienda digna y en alquiler es el segundo de los obstáculos para llevar a cabo la reunión o la formación de la familia inmigrante debido a las condiciones de escasez, los precios abusivos y el rechazo social a la hora del alquiler.

La ausencia de la familia es lo más importante para los inmigrantes. Ni el idioma, ni la práctica de la religión, ni los olores y sabores de las comidas, ni el trato discriminatorio en la sociedad civil bloquea tanto su progreso social como la necesidad de la familia y el contacto con los amigos. De ahí la importancia de evitar papeleo y de simplificar los requisitos para traer a la familia. Las buenas

prácticas desde la Administración consistiría en difundir la información entre los que están legalmente instalados y fomentar el reagrupamiento familiar en vez de obstaculizarlo. Incluir a los familiares en los cupos de trabajadores permanentes y la preferencia familiar entre los seleccionados para los contingentes de temporada. Que aquellos que cumplan las condiciones del retorno y que repitan un año y otro tengan prioridad a la hora de incluir a familiares en el contingente y que los empresarios lo tengan en cuenta a la hora de la selección.

Si tienen familiares aumenta la seguridad, el rendimiento y la satisfacción de empresarios, alcaldes, población autóctona y por supuesto la de los propios inmigrantes que vienen para desarrollar los trabajos de temporada en la agricultura y en los servicios. La distinción entre "temporales y definitivos" como se ve no excluye medidas de integración sino que las acentúa de modo distinto. No cabe ignorar que la migración al unísono del núcleo familiar es una práctica cada vez más frecuente en las migraciones internacionales. Ni que su impacto demográfico depende de su estabilidad laboral y de su seguridad jurídica. El envejecimiento de la población nativa no es sólo una oportunidad laboral para los extranjeros sino un hecho estructural que modifica la organización de la sociedad. La inmigración se inscribe de pleno en ese cambio y en todas sus caras. Habrá familias monomarentales, extranjeros que se jubilen en el país donde han pasado treinta años de su vida activa y viudas en situación vulnerable que habrán criado hijos y contribuido con su trabajo a la riqueza nacional. Los inmigrantes que están en España estudian en la sociedad del conocimiento, votarán el día de mañana, manejarán las nuevas y viejas tecnologías y contribuirán a la cohesión social en la medida en que sus aptitudes se valoren y no se trunque de manera injusta y miope su desarrollo individual, su movilidad laboral en ascenso y la integración social.

LA REAGRUPACIÓN FAMILIAR ES UNA DE LAS MEDIDAS MAS IMPORTANTES PARA REDUCIR LA XENOFOBIA Y EL RACISMO

ALGUNAS CLAVES PARA EL MEDIO PLAZO

Como se ha señalado a lo largo de este trabajo existen signos inequívocos de que estamos asistiendo al establecimiento de más de la mitad de los extranjeros no comunitarios con permiso de residencia. El incremento de los niños escolarizados, de la compra de viviendas, de la segunda renovación de los permisos, el incremento de las tasas de naturalización y, en fin, los datos demográficos que denotan instalación permanente dibujan un escenario con mayor protagonismo de las políticas publicas que han de ir dirigidas a cimentar una convivencia en los parecidos y en las diferencias. La doble integración como la doble nacionalidad es un hecho para el que nos falta el concepto. Una sociedad hecha de identidades múltiples. Hay que habituarse a un análisis complejo de la inmigración en consonancia con la ampliación de sus caras y perfiles sociodemográficos. En definitiva la transición que tenemos por delante es la de una *política de inmigración que ha estado orientada hacia una inmigración por motivos de* ▸▸

▸▸ *empleo a otra acción pública dirigida hacia una inmigración de instalación con todos los costes sociales que ello implica*.

La segunda clave de fondo es la regulación de los flujos con el fin de evitar que las regularizaciones se conviertan en el centro de la política de inmigración. La situación geográfica de España la coloca en la primera línea de la inmigración clandestina africana y su pasado de emigración aumenta la aceptación de indocumentados latinoamericanos. A todo ello se suma su economía de turismo internacional que va unida a la falta de controles internos de los visitantes extranjeros. Todos estos hechos incrementan su vulnerabilidad respecto de la inmigración irregular. Hay que fortalecer la cooperación con los países de origen e institucionalizar la corresponsabilidad de los empresarios y de los sindicatos en la política de regulación de los flujos.

La tercera clave es la *de articular el aporte demográfico de la inmigración y el envejecimiento de la población española*. La inyección de juventud que representa la inmigración supone un espectacular alivio momentáneo pero no es una alternativa seria a medio plazo. Su aporte demográfico es más significativo cuánto menor sea el peso de los indocumentados y más claro el derecho a la constitución y reunión de las familias. Pero constituye una evidencia bien probada que los inmigrantes cuando se instalan definitivamente aclimatan en mayor o menor grado su fecundidad al entorno y también cumplen años y envejecen en el país de instalación. Suavizar la tendencia al envejecimiento es cosa de todos y, en mayor medida, de los autóctonos que cubren el 80% de los nacimientos. En definitiva, el aporte demográfico de la inmigración supone una contribución positiva para el equilibrio de edades en la población pero más en el corto que en el medio plazo. En conclusión, no se debe aplicar una política de inmigración sobre bases estrictamente demográficas.

Por último está la clave del *proceso de integración de los inmigrantes en un Estado de Autonomías*. Con regiones que comparten fronteras interiores pero no las exteriores. Además de que existen entre las autonomías diferencias lingüísticas, recursos económicos, sociales y culturales desiguales e incluso preferencias claramente distintas respecto del perfil nacional de los inmigrantes que quieren acoger. Por último, la coherencia de las políticas regionales con sus capacidades para asumir el coste social de la población inmigrante, evitar la concentración residencial y posibilitar su difusión por los diversos sectores de actividad es un desafío mayor.

Conclusión: globos que hay que pinchar para mejorar la integración de los inmigrantes

En este texto se señalan las cuatro prioridades en las que, a juicio del autor, ha de empeñarse la política española de inmigración. Como idea de fondo hemos de aceptar la realidad de la inmigración permanente y no creer que los flujos migratorios tienen únicamente una naturaleza laboral y un carácter temporal. Eso significa poner en primer plano la tarea de la integración o lo que es lo mismo dar el paso de una "mentalidad de gestión de la extranjería" a una conciencia de sociedad de inmigración. El contraste entre la llegada de los trabajadores para la temporada agrícola y los 400 mil niños escolarizados en el curso 2003-2004 o el hecho de que entre el 12 y el 14 por ciento de los niños nacidos en España (según se cuente o no al nacido de padre extranjero) durante el 2003 demuestra que la idea de la instalación definitiva de

extranjeros en la sociedad española es una realidad que crece. En otras palabras, el perfil de la inmigración se ha vuelto más complejo desde el año 2000. Los flujos han aumentado en volumen y están compuestos por latinoamericanos, europeos del Este y africanos.

Pero ese crecimiento de los flujos ha generado una numerosa inmigración que vive en situación irregular. La tranquilidad con la que la sociedad española acepta ese hecho es engañosa y está preñada de riesgos a medio plazo. Legalizar a esas personas y familias es urgente y el primer globo que se ha de pinchar. Las regularizaciones extraordinarias y masivas han de dejar paso a un procedimiento más cotidiano que encaje con un modelo migratorio claro y sostenible. Y sobre todo, ampliar y simplificar las vías para la inmigración legal. Porque resulta contradictorio publicitar contingentes escuálidos que mezclen la inmigración permanente con la temporal. Así se ha comprobado que los contingentes apenas ha representado el 10% de las entradas reales de trabajadores. Y tampoco ayuda a regular los flujos el hecho de aflojar los controles internos en la estancia de los inmigrantes temporales.

El segundo globo que hay que desinflar es de la Opinión Pública. En sintonía con el nuevo panorama de una inmigración más compleja y permanente se ha de tomar buena nota sobre la importancia que adquiere la sociedad civil a la hora de reducir la irregularidad. La irregularidad deviene una situación recurrente debido a la cicatería en la duración de los permisos y a la complicación y premiosidad de los trámites de contratación, reagrupación familiar y renovación. Pero mas aún la irregularidad documental se deriva de los abusos laborales que practican ciertos empleadores y de las desconfianzas de los arrendadores de pisos y del rechazo de los vecinos. Es necesaria una política de información veraz y matizada sobre los comportamientos de la población inmigrada y no la difusión de sospechas generalizadas que suman lo imposible y revuelven las conciencias. Los inmigrantes son heterogéneos y la etiqueta nacional oculta más que esclarece. Para generar una cultura de integración y legalidad en el trato con los inmigrantes sobran prejuicios y falta investigación en su contexto. Y está de más el recordar lo que fuimos para no comportarnos ahora como

deploramos que se nos tratara en la Europa democrática de los años sesenta. Y, sobre todo, no disfrazar de "distancia cultural" achacables a los más vulnerables, lo que son conductas de discriminación social y explotación laboral fundadas en la desigualdad de derechos.

El tercer globo que hemos de pinchar es el prejuicio hacia la inmigración familiar definitiva. La preferencia por la inmigración temporal y de personas solas supone cerrar los ojos a la realidad y constituye un error de ▸▸

planteamiento. El roce de los niños en las escuelas es inevitable. Además resulta menos costoso y mas prometedor que el vacío escolar. Los inmigrantes invierten en la educación de sus hijos. Esa es la herencia que les dejan. El reagrupamiento familiar se ha de facilitar como medio para evitar el sufrimiento personal y la marginación social del extranjero, pero es que además nos conviene a todos por su impacto demográfico positivo y por su gran influencia a la hora de la naturalización. Convierte extranjeros en españoles. La familia es una institución que disminuye la irregularidad y exclusión entre los inmigrantes y que facilita la inserción vecinal de los extranjeros y su aceptación social. Practicar la preferencia familiar en la política de contingentes y de legalización y no poner obstáculos al derecho de reagrupamiento familiar es básico para una política de integración en España.

El cuarto y último globo que hemos de pinchar es el del trabajo clandestino. O por decirlo con más claridad. Impulsar una política que facilite la contratación legal de trabajadores extranjeros. Pues el Régimen de concesión inicial de permisos de trabajo Tipo B que permite (una vez contemplada la situación nacional de empleo) contratar a una persona con nombres y apellidos, o el régimen especial de trabajadores transnacionales (para trabajadores de una empresa extranjera) o el de trabajadores autónomos y fronterizos son complicados en su tramitación y rígidos, es decir, constituyen una mala práctica de la política de extranjería y no sirven para reducir la ilegalidad. He ahí la gran frontera interior, la cultura empresarial incivil y la ineficacia de la normativa que contribuye a generar una alta irregularidad de los extranjeros que trabajan en los puestos socialmente menos valorados, con horarios flexibles y condiciones laborales altamente vulnerables. Porque constituye una mentira que la única frontera de la ilegalidad de los inmigrantes es la exterior. ▲

* Este trabajo es una versión ampliada y actualizada de la intervención de Antonio Izquierdo Escribano en unas jornadas organizadas por el Real Instituto Elcano con el título de BUENAS PRÁCTICAS EN MATERIA DE INMIGRACIÓN el 8 y 9 de julio del 2003.

Inmigración y Empleo

Eduardo Rojo Torrecilla
Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social de la Universidad de Girona.
Director de la Cátedra de Inmigración, Derechos y Ciudadanía de la UdG.

En el momento de efectuar una reflexión de alcance general, como es la que voy a efectuar en este breve artículo, sobre la realidad de la inmigración en relación con su presencia en el ámbito del mundo del trabajo, con especial atención a la realidad española, es obligado partir del conocimiento previo de algunos datos muy significativos.

En primer lugar, y los datos aportados en el Boletín Estadístico de Extranjería e Inmigración del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, número 2 de junio de 2004 lo ponen de manifiesto con claridad, la incorporación a la Seguridad Social española de la mayoría de los trabajadores extranjeros es reciente, ya que de los que estaban en alta laboral en abril de 2004, 774.284 (el 72,89 %) habían causado alta en el sistema por primera vez a partir de 2000, pese a lo cual 851.611 trabajadores (el 80,17 %) tenía más de un movimiento de alta en el sistema, algo que significa que en la mayoría de casos habían tenido más de un empleo en España, consecuencia por otra parte lógica de la regulación de los diferentes permisos o visados de trabajo.

En segundo lugar, y con datos más recientes, la foto de los afiliados extranjeros ▸▸

▸▸ a la Seguridad Social a 30 de septiembre de 2004 es también suficientemente expresiva de la importancia que tienen en el mercado de trabajo español, con un total de 1.075.837. (6,28% del total de afiliados); son trabajadores comunitarios 253.719, y trabajadores no comunitarios 822.118.

El porcentaje de afiliados extranjeros en cada régimen, sobre el total de afiliación es el siguiente: general, 5,97 %; autónomos, 4,19%; agrario, 9,94%; mar, 5,02%; carbón, 4,59%; hogar, 40,73%. La Comunidad Autónoma que más afiliados extranjeros tiene es Cataluña (247.033, 22,96%), seguida de Madrid (235.146, 21,86%), de la Comunidad Valenciana (122.527, 11,39%) y de Andalucía (105.749, 9,83%).

En tercer lugar, y como dato de alcance más general pero que puede ponerse perfectamente en relación con el mercado de trabajo, según información oficial de la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración, de 1996 a 2003 las oficinas consulares expidieron un total de 4.867.937 visados, de los que el 80,38% fueron visados de estancia, el 15,98 % visados de residencia, el 3,46% visados de tránsito territorial y el 0,16 % visados de tránsito aeroportuario.

Paso a continuación a examinar, desde una perspectiva más general y de alcance internacional, algunas cifras y datos estadísticos que facilitan una mejor comprensión del fenómeno migratorio.

A escala mundial los documentos emanados de la Organización de las Naciones Unidas cifran el número total de migrantes en todo el mundo en 175 millones en el año 2000, es decir alrededor del 3 % de la población mundial, frente a los 154 millones que era la cifra con que se trabajaba en el año 1990. En concreto, un estudio de la División de Población de la ONU sobre la inmigración en el mundo, hecho público el 28 de octubre de 2002, indicaba que esa cifra incluye tanto a los migrantes documentados como a los indocumentados y a los refugiados, y que a finales del año 2000 una de cada diez personas que vivían en las regiones más desarrolladas de planeta era migrante, reduciéndose la cifra a una de cada setenta personas en los países en desarrollo.

En el ámbito laboral, y también a escala mundial, según estudios de la Organización Internacional del Trabajo, al iniciarse el nuevo milenio se calculaba que entre 60 y 65 millones de personas eran económicamente activas en un país que no es el suyo, con o sin autorización, y estaban acompañadas de, por lo menos, un número similar de familiares a cargo. Existen, además, crecientes indicios de que la absorción de mano de obra extranjera está relacionada con el crecimiento de la economía informal en muchos países. Para la OIT los flujos migratorios van a seguir incrementándose básicamente por dos motivos: en primer lugar, porque los flujos de capitales entre países ricos y

EXISTEN CRECIENTES INDICIOS DE QUE LA ABSORCIÓN DE MANO DE OBRA EXTRANJERA ESTÁ RELACIONADA CON EL CRECIMIENTO DE LA ECONOMÍA INFORMAL EN MUCHOS PAÍSES

pobres no serán suficientemente amplios para satisfacer las necesidades de empleo de los segundos, y en segundo término porque la caída del precio del transporte y la mayor velocidad de las comunicaciones incitan a la migración. De ahí que desde voces autorizadas se solicite una regulación más flexible de la inmigración en el ámbito comunitario, tesis defendida por el secretario general de las Naciones Unidas, Kofi Annan, que pidió el 29 de enero de 2004 en una conferencia pronunciada ante el Parlamento Europeo que se abran "vías más amplias para la migración legal, para los trabajadores cualificados y no cualificados, para la reunificación familiar y el progreso económico, para los inmigrantes temporales y permanentes".

Los datos que acabo de exponer avalan a mi entender la tesis central defendida en el informe "Hacia una sociedad de iguales", presentado por la UGT con ocasión de la celebración el día 21 de marzo de 2004 del día internacional contra el racismo y la xenofobia, en el que se argumenta que el fenómeno de la inmigración no puede verse ya como algo coyuntural o reciente, sino que ha de contemplarse "como una parte sustancial de la política, la sociedad, la economía y la población española", y que siendo así "los cambios legales o sociales que afecten directamente al colectivo de extranjeros no comunitarios son también un factor que influye en el conjunto de la sociedad". Baste aquí aportar un nuevo dato muy significativo y que pretende reforzar lo que se acaba de indicar: en el ámbito territorial donde desempeño mi actividad profesional, las comarcas gerundenses, según datos facilitados por la Dirección Provincial del Servicio Público de Empleo Estatal, en el año 1995 los contratos registrados con extranjeros representaron el 6'4 % del total, mientras que el año 2002 alcanzaron el porcentaje del 18'2 %, siendo destacable que el crecimiento ha sido especialmente importante en los últimos cuatro años, ya que en 1999 el porcentaje era del 8'1 %.

Refiriéndome ahora, a partir de estos datos y del análisis de importantes estudios que se han realizado sobre la mayor o menor existencia de racismo y xenofobia en España, cuya existencia va vinculada en gran medida al conocimiento real de la inmigración y de los propios inmigrantes, algunos estudiosos de la materia han puesto de manifiesto que no parece que el racismo y la xenofobia esté extendida en España, aunque sí hay diferencias significativas por razón de diversos factores sociales. Se valora positivamente que ese bajo índice tenga su razón de ser en que los sindicatos hayan asumido como tarea sindical prioritaria la preocupación por la problemática laboral de los inmigrantes, aunque se valora más negativamente, como ha expuesto con claridad el profesor Lorenzo Cachón Rodríguez, que si bien a nivel confederal las políticas activas hacia los inmigrantes son muy claras, "no está claro que estas políticas y las prácticas que de ellas deben derivarse estén asumidas por ▸▸

LA MIGRACIÓN CONTEMPORÁNEA YA NO PUEDE TRATARSE COMO UNA CUESTIÓN AISLADA, SINO QUE DEBE CONSIDERARSE COMO UN PROCESO QUE CABE ENCAUZAR DE MANERA GLOBAL

toda la organización de modo coherente y consecuente". Cabe traer aquí a colación la declaración sindical por la dignidad de los trabajadores inmigrantes, hecha pública por UGT y CC. OO el 26 de febrero de 2004, en la que se subrayaba la importancia del trabajo como factor esencial de la integración y como vía obligada, para los extranjeros extracomunitarios, de acceder o conservar una situación administrativa regular y poder acceder a derechos sociales, si bien se enfatizaba, y muy correctamente a mi entender, que "el empleo sólo es un factor idóneo de integración socio-laboral, para españoles o extranjeros, cuando reúne condiciones de dignidad o calidad", al tiempo que se criticaba duramente al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales del anterior gobierno del Partido Popular por la tolerancia real existente hacia los empresarios que abusan de los trabajadores, calificándolo de "gran desaparecido, no sólo en las políticas relacionadas con la inmigración laboral, sino en la búsqueda de soluciones globales a las causas y consecuencias de la economía sumergida".

Los documentos internacionales constatan una manifiesta preocupación por el aumento de la inmigración irregular (unos 30 millones de personas en todo el mundo en 1999), en especial por la situación de debilidad frente a abusos de todo tipo que sufren los trabajadores, con condiciones laborales que pueden acercarse a las de la esclavitud. Precisamente la OIT subraya que el Convenio núm. 143 y la Recomendación núm. 151 de 1975 "fueron concebidos, en parte, con el objetivo de proteger a los migrantes irregulares de abusos de toda clase". La ampliación de la inmigración irregular se justifica, según el máximo foro mundial en materia socio-laboral, por la combinación del incremento de textos legislativos y reglamentarios restrictivos de la entrada de inmigrantes en un Estado, por una parte, y por la existencia de una realidad económica en muchos sectores que demanda gran flexibilidad de mano de obra, y por consiguiente tiene necesidad de trabajadores migrantes, por otra.

Ciertamente, un reto importante para las políticas de empleo es cómo casar la oferta y la demanda de trabajo de mano de obra inmigrante, utilizando canales legales y regulares, y evitando el crecimiento de la inmigración irregular y el control de dicho sector por redes de traficantes y mafias

organizadas. Documentos de trabajo de la Organización Internacional de Migraciones constatan que a escala mundial las oportunidades de migración legal para el trabajo son limitadas, mientras que la oferta y la demanda de trabajadores migrantes es muy importante. En dichos documentos, por otra parte, se enfatiza la necesidad de tomar en consideración, en cualquier debate sobre inmigración, el "ciclo de vida íntegro de la migración" es decir desde los preparativos que preceden a la salida del país de origen hasta un eventual retorno, pasando por las disposiciones a adoptar durante el tránsito, y las opciones de integración.

La OIT plantea que el debate sobre la migración en el trabajo guarda mucha relación con otras cuestiones que está abordando la propia organización en el marco de la creciente globalización, tales como "la promoción de mejores puestos de trabajo para las mujeres, la lucha contra la trata en el trabajo infantil, la vinculación de las remesas de los migrantes a la micro financiación y al desarrollo de empresas, y facilitar el regreso y la reinserción productiva de personas que han participado en situaciones de conflicto". Buena parte de estas consideraciones guardan estrecha relación con las que se contienen en recientes estudios de la Organización Internacional de Migraciones. Para ésta, durante mucho tiempo la cuestión migratoria ha sido resuelta sobre la marcha, dando respuesta por los Estados a los problemas concretos cuando se planteaban. Ahora bien, "la migración contemporánea ya no puede tratarse como una cuestión aislada, sino que debe considerarse como un proceso que cabe encauzar de manera global". Además, la migración tiene estrecha relación con otras cuestiones de carácter social, económico y político, como son "acontecimientos en los mercados laborales, preocupaciones en materia de seguridad y evolución de las identidades nacionales".

A partir de este nuevo marco, se propone por la OIT abrir un debate sobre la conveniencia de revisar los instrumentos jurídicos existentes de tal forma que en la Conferencia de junio de 2004 esta cuestión ha sido incluida en el orden del día y se han discutido tres temas:

- La migración internacional de la mano de obra en la era de la globalización. Entre otras preguntas se ha planteado la de cuáles son los rasgos importantes de las formas actuales de migración laboral y a qué cambios de la economía global pueden atribuirse
- Políticas y estructuras para una migración por motivos de empleo más ordenada, con especial atención al fenómeno de la migración irregular y análisis de los factores que la propician, así como estudio ▸▸

HAY QUE DESARROLLAR MECANISMOS QUE HAGAN POSIBLE LOS FLUJOS LEGALES DE MIGRACIÓN Y QUE DESINCENTIVEN LA MIGRACIÓN ILEGAL

de qué tipo de medidas serían las más apropiadas, tanto a escala nacional como multinacional, para abordar la cuestión. Ante una realidad clara y manifiesta no conviene, ni podemos, cerrar los ojos y pretender obviarla, y la referencia es aún mucho más válida para España, donde existe un elevado volumen de inmigración irregular. Comparto la tesis recogida en el Informe presentado por UGT el 21 de marzo de 2004, y que lleva por título "Hacia una sociedad de iguales", de que volver la espalda a la realidad "esperando que los trabajadores extranjeros retornen a sus países ante la imposibilidad de acceder en España a un permiso, significa renunciar a abordar una situación que se siente especialmente en el ámbito laboral donde trabajadores y trabajadoras prestan su fuerza de trabajo, sin que estas relaciones *de facto* den lugar a derechos laborales o de protección social".

- Mejora de la protección de los trabajadores migrantes a través de la elaboración de normas, y estudio de cómo pueden ser éstas más eficaces, con la pregunta concreta de cómo puede garantizarse la complementariedad con la aplicación y supervisión de la Convención internacional de las Naciones Unidas de 1990 que entró en vigor el 1 de julio de 2003.

Muy recientemente, el 14 de octubre, el Parlamento Europeo ha aprobado una importante Recomendación sobre el futuro del espacio de libertad, seguridad y justicia, y sobre las condiciones para reforzar la legitimidad y la eficacia del mismo. El Parlamento critica que buena parte de la política de asilo e inmigración se haya centrado hasta ahora en la represión de la inmigración ilegal, y que no se hayan adoptado las medidas necesarias para favorecer la integración de los extranjeros en situación regular, y pide que se establezca un marco legislativo coherente, a desarrollar en los próximos cinco años.

Desde la perspectiva de las políticas de empleo es importante destacar dos aspectos: en primer lugar, que se reconozca que los inmigrantes no son sólo una fuente de mano de obra temporal útil para compensar los desequilibrios de las sociedades europeas, y que se valore su aportación a largo plazo a nuestras sociedades; en segundo lugar, que se adopten las medidas y se disponga de los recursos financieros adecuados para apoyar la integración social, cultural y política de los inmigrantes. Además, el Parlamento pide la implantación de una política comunitaria común de lucha contra la inmigración ilegal y el trabajo clandestino, con sanciones a los traficantes de mano de obra. En definitiva, que se desarrollen mecanismos que hagan posible los flujos legales de migración y que desincentiven la migración ilegal.

Con ocasión de las reformas que se están debatiendo en el marco legal de la normativa de extranjería en España, primero con la aprobación del Reglamento que sustituya al del año 2001, y más adelante con una nueva regulación legal que

incorpore las Directivas comunitarias sobre la materia y que se adecue a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, parece imprescindible que se opte, de forma decidida, por encontrar una solución urgente al problema de la inmigración irregular, en la que, lejos de abrirse procesos de regularización como los vividos en otros momentos, se promueva la regularización, con el estudio de cada supuesto, en atención al arraigo social y laboral, las condiciones de estancia y los antecedentes de cada individuo.

Por lo que respecta a los efectos que produce la carencia de autorización para trabajar sobre la relación que une al extranjero y al empresario, la reforma introducida en el artículo 36.3 de la Ley Orgánica 4/2000 de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, por la LO 14/2003, de 20 de noviembre, donde se establece que la carencia de ésta, sin perjuicio de las responsabilidades a que dé lugar, no invalidará el contrato de trabajo respecto a los derechos del trabajador extranjero ni será obstáculo para la obtención de las prestaciones que pudieran corresponderse, cabe calificarla de trascendental, habiéndose argumentado por el magistrado Jaume González Calvet, en una Comunicación presentada a las XV Jornadas Catalanas de Derecho Social, celebradas los días 11 y 12 de marzo de 2004, que la norma pone de manifiesto la voluntad del legislador "de configurar un nuevo status jurídico laboral y de Seguridad de los trabajadores extranjeros por cuenta ajena que prestan sus servicios en el territorio español sin estar en posesión del preceptivo permiso de trabajo" . Sin embargo, ha existido un intento claro y manifiesto de vaciar esta norma de real contenido por medio de la incorporación a la Ley 62/2003 de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y de orden social, de un precepto dirigido a sancionar a los empresarios por haber efectuado alguna contratación irregular.

La modificación establecida por la LO 14/2003, de 20 de noviembre de este artículo 36.3 debería permitir que se alterara el criterio hasta entonces mayoritario de negar el reconocimiento de efectos jurídicos a este tipo de relación al encontrarse el trabajador extranjero en situación irregular, sustentando dicha negativa en la nulidad de este contrato y la carencia de efectos. Se aboga, de tal forma, tal como ha explicado detalladamente el profesor Ignacio Camós Victoria, por otorgar no sólo validez al contrato a efectos laborales sino también en relación con la Seguridad Social por lo que respecta a la obligación de cotizar y al posible reconocimiento de prestaciones.

Sin embargo, la introducción en la Ley 62/2003 de una nueva Disposición adicional, la trigésimo séptima, en el Texto Refundido de la Ley General de Seguridad Social, con el fin de "evitar" errores de interpretación de este nuevo artículo 36.3, modifica el valor atribuido inicialmente a la sanción económica o multa que se debe imponer ▸▸

▸▸ al empresario que emplee trabajadores extranjeros sin autorización para trabajar en la cuantía que hubiera correspondido a las cuotas de la Seguridad Social calculadas en función del período de empleo irregular del trabajador extranjero como sanción complementaria, frente al carácter de multa incrementada al que se alude en la Disposición adicional antes citada, en un intento claro de vaciar de contenido la redacción del artículo 36.3 de la LO 4/2000,

de 11 de enero, en la redacción establecida en la LO 14/2003, de 20 de noviembre. Serán los tribunales quienes tengan la última palabra ante este conflicto de normas, aunque nos parece claro y evidente que el cambio político operado en España también implicará cambios sustanciales en este hipotético conflicto al que me acabo de referir. En cualquier caso, y como subraya muy acertadamente el Informe 2003 del Síndic de Greuges de Catalunya en su capítulo dedicado a la inmigración, no se ha producido una derogación expresa del artículo 36.3 de la Ley de extranjería, de tal forma que los dos preceptos pueden ser complementarios y no excluyentes si se hace una lectura integradora de ambos y de sus finalidades.

Con independencia del debate doctrinal, ello no ha de ser obstáculo para continuar reivindicando, con mayor énfasis si cabe, la necesidad de reconocer derechos al trabajador extranjero que carece de autorización para trabajar pero se encuentra empleado por parte de un empresario que se beneficia de esta situación, ya que más allá de la sanción que se le imponga, debería reconocerse al trabajador extranjero los derechos que si se encontrara en situación regular le corresponderían e incluso la posibilidad de acceder a esta regularidad de la que carece. Creo que la nueva redacción del artículo 36.3 de la LO 4/2000, en estrecha relación con la importante Sentencia de la Sala 3ª del Tribunal Supremo de 2 de diciembre de 1998 puede llevar a concluir que el empresario infractor debe cotizar por el trabajador extranjero, y de ahí que comparta la tesis del Magistrado Sr. González Calvet cuando afirma en la Comunicación antes citada que "si el contrato de trabajo produce efectos respecto a los derechos del trabajador también en materia de Seguridad Social, si el trabajador extranjero indocumentado puede ser beneficiario de prestaciones contributivas y no contributivas, y si el empresario es responsable de efectuar las cotizaciones correspondientes al período en que se ha mantenido el vínculo laboral, aunque sea por coherencia con el artículo 124.1 LGSS, procede la afiliación del trabajador extranjero irregular al sistema de Seguridad Social y su alta en el régimen general". En este punto, ha de indicarse que la Subdirección General de Ordenación y Asistencia Jurídica del Instituto Nacional de la Seguridad Social ha adoptado el acuerdo de considerar al extranjero que trabaja en España sin la preceptiva autorización gubernativa, a partir del 21 de diciembre de 2003, "como trabajador que no está dado de alta por el empresario,

debiendo estarlo, con las consecuencias legales de todo orden que tal incumplimiento comporta, de conformidad con la legislación vigente".

Llega ahora el momento de formular algunas propuestas tendentes a mejorar la situación de la población inmigrante en el ámbito laboral, así como también a incrementar el grado de cohesión social del mercado de trabajo. Sin ánimo exhaustivo, formulo aquellas que me parecen más relevantes y significativas:

- Establecer vías de regularización para los trabajadores irregulares, con un mejor y más eficaz control de la economía sumergida.

  Hay un dato preocupante a mi parecer y con el que debemos trabajar: si se comparan los datos facilitados por el Instituto Nacional de Estadística y los datos de los inmigrantes con permiso o tarjeta de residencia según el Ministerio del Interior a 1 de enero de 2003 (1.324.000), a finales de 2002 vivirían en España de forma irregular 1.348.59 inmigrantes (sin que haya motivo alguno cuando redacto este artículo para pensar que el número haya disminuido). La preocupación por el incremento de la inmigración irregular o ilegal no parece que fuera nota característica del anterior gobierno del Estado, y si para muestra vale un botón véase la respuesta (recogida en la "Nota Verbal" de 29 de enero de 2004) que dirigió a la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los derechos humanos sobre el Informe de España elaborado por la Relatora Especial para los Derechos de los Migrantes, en la que se afirmaba que el aumento de la irregularidad o ilegalidad en España no era debido a la lentitud de la tramitación judicial o a la no ejecución de las órdenes de deportación, "sino a que una vez dictada la orden de expulsión el responsable jurídico de su cumplimiento, que es el propio extranjero, no la acata", afirmando con contundencia que "es evidente que el mecanismo para luchar contra la migración irregular no puede ser la regularización de inmigrantes irregulares".

  En este punto, hay que plantearse la mejora del acceso, y en muchas ocasiones simplemente el acceso mismo, a los servicios de empleo, posibilitando que los inmigrantes en situación irregular accedan a la formación ocupacional pública. Cabría plantear la propuesta de que los cursos de formación ocupacional realizados en el ámbito de los servicios públicos de empleo sean considerados, para renovar los permisos de trabajo, del mismo modo que las altas en la Seguridad Social. ▸▸

HAY QUE PLANTEARSE LA MEJORA DEL ACCESO A LOS SERVICIOS DE EMPLEO, POSIBILITANDO QUE LOS INMIGRANTES EN SITUACIÓN IRREGULAR ACCEDAN A LA FORMACIÓN OCUPACIONAL PÚBLICA

- Ratificación de la Convención de la ONU de 1990 sobre los derechos de los trabajadores migratorios y sus familias, con lo que ello significaría de aplicación de un importante número de derechos en materia laboral a todos los trabajadores, con independencia de su situación regular o irregular en el mercado de trabajo. Desde una perspectiva más social, en un importante documento presentado por varias organizaciones religiosas europeas el 8 de octubre de 2004, se pide que la legislación comunitaria no criminalice a los inmigrantes en situación irregular, y que las políticas de regularización de inmigrantes irregulares deberían ser vistas tanto como una vía de mejora de la situación individual de cada inmigrante como una respuesta a las demandas del mercado de trabajo, tomando en consideración las necesidades existentes de fuerza de trabajo, tanto cualificadas como no cualificadas.

- Aplicación de la normativa del régimen general de forma que posibilite realmente la contratación de las personas que se hallen y residan en España, así como de una gestión ágil y fluida del contingente anual que cuente con una intervención destacada de las Comunidades Autónomas que tienen transferida la gestión de las políticas activas de empleo.

- Adopción de medidas económicas y sociales adecuadas que incentiven la creación de empleo por parte de empresarios extranjeros en España. Según datos estadísticos recientes, publicados en el diario económico "Cinco Días" del 6 de octubre, el 7,2 % de las nuevas empresas creadas el año 2002 tenían como titular un inmigrante, cifra superior al 4,7 % que suponía en dicho año la población extranjera residente en España respecto del total de población, destacando la creación de empresas en la actividad del comercio al por menor y en la construcción por la población marroquí, y la creación de empresas de confección y peletería por la población china. ▲

Este Artículo fue escrito antes de la aprobación del R. D. 2393/2004 de 30 de diciembre y del proceso de normalización que tuvo lugar durante los meses de febrero a mayo de este año.

Dilema de los emigrantes marroquíes: autonomía o pertenencia comunitaria

Kebir Sabar
Investigador-colaborador de la Universidad del País Vasco en temas relacionados con la emigración magrebí, las comunidades musulmanas en Europa y las relaciones hispano-marroquíes.

He comenzado a trazar, desde hace varios años, una cartografía de los proyectos migratorios y de los emigrantes marroquíes que les dan vida. Se trata de acompañar a estos emigrantes desde el momento de la gestación de su proyecto migratorio, cuando todavía es un sueño, hasta su culminación en éxito o pesadilla, pasando por todas las situaciones, momentos y lugares en que se desarrollan estos proyectos.

Se trata de dibujar un mapa de los territorios de asentamiento de los emigrantes marroquíes, antes y después de su salida; de los itinerarios, dentro y fuera y entre país de residencia y países de origen. Además, una arqueología del proyecto migratorio nos ayudaría a indagar en su génesis, su cotidianidad y su devenir entre memoria, olvido e imaginario.

Es muy importante situar al emigrante en relación con su espacio de origen y con su universo sociocultural para comprender su inmovilismo o su modo de socialización. Las lealtades y pertenencias tanto comunitarias como nacional o regionales son unos criterios explicativos y determinantes en los comportamientos de los emigrantes. El emigrante está definido por su proyecto y la cuestión de la identidad está en el centro de esta aproximación.

El emigrante marroquí intenta vivir entre dos espacios geográficos (Europa y el Magreb), culturales (árabe, bereber, musulmán y occidental). Esto se vive como una especie de esquizofrenia, dividido entre dos racionalidades o concepciones del mundo, totalmente distintas. Su casa es el reflejo de su desgarro: por dentro se parece, cada año que pasa, a la otra casa que dejó en su país de origen. Es un refugio lleno de memoria, que le permite ▸▸

▸▸ mantener su identidad, su imaginario y su ser en un equilibrio, cada vez, más precario.

Aproximarse al emigrante magrebí nos abre las zonas escondidas y prohibidas, las zonas de fracturas y rupturas y las zonas donde, por ejemplo y sobre todo, la mujer emigrante y la segunda generación intentan reconstruir nuevas identidades y crear nuevos espacios.

Se trata de hombres y mujeres que tienen sus raíces en una aldea o una ciudad en el Magreb, donde han vivido y trabajado generalmente hasta su salida para Europa y donde guardan familia y amigos. Son sujetos con sueños, proyectos y dificultades. Se preocupan por su devenir y el devenir de sus familias, aquí y allá, de las transformaciones de sus relaciones sociales y de sus valores culturales, de sus desgarros entre la memoria y el proyecto. En definitiva es el proyecto migratorio vivido y narrado por el sujeto emigrante.

El proyecto migratorio como acontecimiento de vida

El emigrante y/o el exiliado en su partida/huida es igual a "… Cuando un valiente nadador cruza un río o un estrecho azotado por el viento, el itinerario de su viaje se divide en tres partes. Durante todo el tiempo que no pierde de vista la orilla de partida o descubre la de llegada, sigue habitando en su morada de origen o en la meta de sus deseos, en otras palabras ser de aquí o de allá. Ahora bien, en la mitad de su recorrido llega un momento, decisivo y patético, en el que a igual distancia de ambas orillas, al cruzar, durante un tiempo más o menos largo, una gran franja neutra o blanca, ya no pertenece ni a una ni a otra, y quizá puede llegar a ser de una y de otra a la vez. Inquieto, suspendido, como en equilibrio en su movimiento, reconoce un espacio inexplorado, ausente de todos los mapas y que no describió ni viajero alguno…" (Michel Serres, *Atlas*. Cátedra, Madrid 1995).

Esta metáfora nos resume los momentos y sensaciones del viajero, del errante, del exiliado y del emigrante. Pero le falta el momento previo a la partida. Sin sueños, ni planificación, ni preparación la partida sólo será una ensoñación.

La partida

El proyecto migratorio es un acontecimiento crucial en la vida del emigrante. No sólo es *ir a* un lugar después de planificarlo todo, también es *irse de* uno huyendo del hambre, de los conflictos o de la falta de libertades y derechos humanos. Esta partida/huida supone beneficios y ganancias y, al mismo tiempo, encierra toda una serie de tensiones, desgarros, pérdidas y choques. Es un cambio de tal magnitud que pone en evidencia, y también en riesgo, la identidad.

La emigración no es sólo el hecho de irse de o a un país, de vivir entre extranjeros, es también deshacer el sentido del mundo y ordenar el mundo de otra manera

Las pérdidas y sentimientos de culpa

La pérdida es masiva, ya que incluye los elementos más significativos y valorados: personas, lugares, costumbres, cultura, clima, etc., todos ellos ligados a recuerdos y afectos muy intensos.

Pero cuando el proyecto de retorno se hace difícil o imposible, los sentimientos de culpa se adueñan del emigrante. Se corresponden con sentimientos de dejar abandonados a hijos de corta edad, padres ancianos o personas representativas para el emigrante y que éste considera que necesitaban su presencia física y su cuidado. Estos sentimientos de culpa se pueden avivar en los contactos que el emigrante mantiene con las situaciones o las personas consideradas víctimas de su abandono y son, en algunos casos, devastadores y difíciles de elaborar, y pueden condicionar el disfrute del emigrante en la sociedad de acogida.

El emigrante deja su hogar, deja lo que considera desde un sentido existencial su Centro del Mundo. Ahí donde la línea vertical cruza la línea horizontal. La primera sube al cielo y desciende al país de los muertos, bajo tierra. La segunda representa la circulación terrestre.

Después de dejar su hogar, el emigrante no encontrará jamás un nuevo lugar donde se cruzan las dos líneas de vida. La línea vertical no existe y por lo tanto ya no hay una continuidad entre él y los muertos. La línea horizontal se ha confundido con el círculo de la vida cotidiana individual, que no conduce a ningún sitio salvo a sí mismo.

El (des)encuentro con el Otro

El (des)encuentro con el Otro puede suponer un acontecimiento enriquecedor o un choque entre distintos valores, creencias, normas y formas de actuar que poseen miembros de dos culturas diferentes. El choque cultural se ha definido como el estado general de depresión, frustración y desorientación de la gente que vive en una nueva cultura. Se manifiesta en el darse cuenta de las diferencias que existen entre culturas, acompañado de sorpresa, ansiedad, indignación o alteración.

La emigración no es sólo el hecho de irse de o a un país, de vivir entre extranjeros, es también deshacer el sentido del mundo y ordenar el mundo de otra manera.

El duelo

El "duelo" es este proceso de reorganización de la personalidad que tiene lugar cuando se pierde algo que es significativo para el sujeto. En el caso de la emigración tendría que ver con la reelaboración de los vínculos que la persona ha establecido con el país de origen (personas, cultura, olores, paisajes...). Vínculos que se han constituido durante las primeras etapas de la vida y que han jugado un papel muy importante en la estructuración de su personalidad. Al marchar, el emigrante tiene que mantener esos vínculos porque a través de ellos se expresa su personalidad y su identidad como persona y, a la vez, para adaptarse al país de acogida, debe poner en marcha nuevos vínculos.

En la medida en que la persona pueda ir elaborando la experiencia de su migración, integran- ▸▸

▸▸ do los aspectos y sentimientos negados o disociados habrá crecido lo suficiente para poder padecer su dolor. Tendrá entonces un mayor conocimiento de las experiencias que ha vivido. No será sólo un conocimiento intelectual, sino vivencial. No sólo sabrá que emigró, sino que será un emigrante.

El mito del retorno

El deseo del retorno es una constante en el imaginario de todos los emigrantes. No siempre se materializa. Muchos acontecimientos surgen en la vida de estos sujetos para producir rupturas y/o transformaciones en el estado migratorio manifiesto y el estado de retorno latente. Ocurre a menudo que el camino recto entre el proyecto migratorio inicial y el retorno deviene borroso.

A veces, el retorno es retrasado o reemplazado por una forma de vida nomádica entre el país de residencia y el país de origen.

Es posible el retorno en el espacio pero imposible en el tiempo. Nadie escapa al paso del tiempo, nadie escapa al olvido. No se vuelve jamás tal como se ha marchado. No se vuelve jamás a los mismos lugares tal como creemos haberlos dejado.

Si hay un retorno (importa poco el lugar físico) sólo será consigo mismo y con sus sueños desvanecidos. Todo lo demás no es más que espejismo que ha permitido al emigrante vivir su larga travesía del desierto.

El emigrante vive en una contradicción de orden espacial: << estar presente en la ausencia y ausente en la presencia>>. Esta contradicción conduce al emigrante a una ubicuidad imposible. Para estos sujetos, la orilla de partida en vez de quedarse atras se desplaza hacía adelante, deviene la morada de los sueños de niñez, de los colores, olores, aromas, imágenes y sonidos de los seres queridos que permanecen ahí. Mientras que el lugar de llegada es incomprensible, excluyente, arrogante, explotador y es vivido como un calvario, el país de origen es idealizado y mitificado.

Cartografía de los proyectos migratorias marroquíes

Podemos diferenciar dentro del proceso migratorio marroquí entre tres grandes modelos de experiencias migratorias: la de los pioneros, la de los sujetos de transición y, por último, la que hemos definido como experiencias de fuga y ruptura. Cada uno de estos modelos diferenciados, a su vez, agrupan a tipos de sujetos y proyectos específicos y diferentes entre ellos.

Modelo pionero (años 60-80)

Hemos llamado a este modelo del fenómeno migratorio como el de los pioneros, no por ser sus sujetos pioneros en emigrar desde sus zonas de ori-

gen, sino más bien en referencia a las zonas de llegada.

Antes de que estos sujetos emprendan sus trayectorias migratorias, ha habido mucha movilidad por causas de conflictos tribales o por catástrofes naturales; éxodo rural debido a crisis económicas y a ciclos de sequías y hambrunas; y emigración forzada de soldados y obreros hacia las metrópolis occidentales.

Proyecto migratorio de pionero

El primero arranca en los años 60, totalmente masculino, rural del norte de Marruecos aunque encontramos algunos sujetos que vienen de las zonas rurales del sur, de los centros urbanos y de las grandes ciudades. Por diferentes razones todos estos sujetos se instalan en diferentes puntos de la geografía vasca; algunos porque no han podido quedarse en otros países europeos al no encontrar trabajo o por otras dificultades (el clima, la ausencia de familiares, etc), otros por tener algún familiar que ya está instalado y ha encontrado empleo, pero también porque había mucho trabajo: en las obras del ferrocarril, de las carreteras, en las minas, en las empresas de cementos y azulejos, en las manufacturas del textil, etc.

Proyecto migratorio de pionero vendedor ambulante

El segundo corresponde a unos sujetos que proceden de unas zonas rurales del centro de Marruecos en las que la sequía en 1981 mermó su economía de subsistencia: el cultivo de los cereales y el pastoreo. Las tribus del centro han vivido de la transhumancia que se ha ido debilitando como modelo de vida, debido a las épocas cíclicas de sequía que caracterizan a Marruecos y al agotamiento de las tierras o su falta de capitalización, lo que condujo a miles de familias desprovistas de tierras al éxodo rural hacia los centros urbanos emergentes o hacia los arrabales de chabolas que rodean las periferias de las grandes ciudades. Otros miles de hombres solos se fueron, en algunas épocas de sequía anteriores a los años 80, a trabajar a Argelia, Túnez o Francia. Además, a causa del cierre de fronteras y la gran sequía de 1981, otros se fueron a trabajar como vendedores ambulantes, primero, en la costa mediterránea desde Algeciras hasta la costa azul o Italia, y luego a la grandes ciudades de España y del País Vasco, tras el proceso de regularización anterior a la promulgación de la Ley de Extranjería en 1985. ▸▸

▸▸ Este macro-proyecto es fundamentalmente masculino y se caracteriza por mucha movilidad y precariedad a todos los niveles (sanitario, vivienda, laboral, etc.).

Modelo de transición (años 80-90)

Este *modelo* del fenómeno migratorio, que definimos como de *transición*, se mueve entre las experiencias migratorias que marcan a los emigrantes pioneros de los años 60, caracterizados por un proyecto migratorio "satisfactorio" y con un umbral de "seguridad" alto, y el tipo de emigrantes que se genera en los años 90, que hemos definido como de fuga y ruptura y caracterizado por un proyecto sometido a la alta precariedad y movilidad.

> JUNTO A LOS SUJETOS TRADICIONALES PROVENIENTES DEL NORTE DE MARRUECOS TAMBIÉN COMIENZAN A APARECER SUJETOS PROVENIENTES DEL CENTRO DE MARRUECOS DE CULTURA ÁRABE-FRANCÓFONA Y COMIENZAN A VERSE ALGUNOS DEL SUR

Se trata de hombres y mujeres cuya experiencia migratoria está protegida por algún familiar cercano en el país de destino y que empiezan a demandar la reagrupación familiar ante la perspectiva de endurecimiento de la entrada o ante la dificultad de encontrar trabajo o falta de expectativas en Marruecos. Pero también se encuentran ya sujetos con menor umbral de seguridad en su proyecto migratorio, al realizarlo sólo con el contacto previo de algún familiar lejano o algún conocido, o incluso sin esa red de apoyo y referencia. Es aquí donde comienzan a darse por primera vez las experiencias migratorias de mujeres solas, que en este caso se las podría calificar de pioneras.

Junto a los sujetos tradicionales provenientes del Norte de Marruecos (del antiguo Protectorado español) como son los rifeños de etnia bereber, también comienzan a aparecer sujetos provenientes del centro de Marruecos de cultura árabe-francófona, pero de extracción rifeña la mayoría, y comienzan a verse algunos del sur.

Proyecto migratorio de reagrupación

Es la consecuencia de la crisis que afectó en 1973 a los países industrializados del norte de Europa, que empiezan a cerrar sus fronteras ante la mano de obra extranjera. Los emigrantes que ya están instalados ahí se encuentran en una encrucijada: por una parte desean retornar y aprovechar sus ahorros para montar un negocio o invertir en tierras agrícolas, pero las condiciones del retorno no son favorables; por otra parte, el país también está afectado por crisis económicas, políticas y sociales, las familias les aconsejan quedarse ahí o a lo mejor empezar los trámites de la reagrupación familiar.

Esta reagrupación permite por un lado a la mujer vivir con su marido fuera de la presión de la familia extensa pero, por otro, se enfrentará en la absoluta soledad a las dificultades de un mundo desconocido y, sólo después de un largo tiempo, esta soledad se verá mitigada por la llegada de los hijos y la presencia cada vez mayor de otras mujeres.

Modelo de partida como voluntad de ruptura (años 90-...)

Es un proyecto de salida como fuga y ruptura. Ruptura con un sistema patriarcal que impide

a las mujeres y jóvenes tomar iniciativas y emanciparse; ruptura con un sistema político y social marcado por el fracaso de la educación generalizada como medio para la inserción laboral, la ascención social y la autorrealización individual; ruptura con un sistema donde impera el clientelismo, la corrupción y la falta de democratización de la vida sociopolítica; ruptura también con un mundo rural en declive, olvidado por políticas agrarias que sólo han beneficiado a grandes propietarios (dedicados a

cultivos de exportación), forzando a cientos de miles de campesinos al éxodo rural hacia los cinturones de chabolas que rodean las grandes ciudades.

La migración de estos sujetos es una línea de fuga que se encuentra latente en su proyecto de vida y que inaugura miles de microproyectos individuales cuando fracasan otros de otra índole y se cierran todas las puertas (internas y externas).

Los sujetos que hemos enmarcado dentro del modelo de fuga y ruptura inauguran un ciclo nuevo dentro del proceso de la emigración marroquí. Es la emigración hacia fuera soñada, pensada y puesta en marcha como "proyecto de vida" ante el cierre o el fracaso de otras salidas o proyectos de vida (matrimonio, trabajo, educación, etc.) dentro del propio país. Lo que caracteriza a estos proyectos es su feminización y la juventud de sus protagonistas.

A pesar de disponer de un capital simbólico (conocimientos, estudios, vida urbana, etc.) y material (dinero para emigrar, redes de familiares y amigos en el país de recepción), se encuentran con las dificultades administrativas para poder legalizar su situación (visado, escasez de trabajo, vivienda, etc.). Algunos de estos sujetos se han beneficiado del proceso de regularización de 1991 y otros lo siguen intentando y ampliando la bolsa de los sin papeles.

Proyecto migratorio de mujer sola

Durante muchos años el proyecto migratorio estaba reservado únicamente a hombres que, una vez consiguen legalizar su situación, traen a sus mujeres e hijos. Pero como el fomento de la emigración se ha generalizado, las mujeres también sueñan con salir fuera, lo que significa mayor libertad y mayor independencia.

En estos últimos años, la mujer como emigrante, no como esposa o hija del emigrante, ha entrado a formar parte de este flujo migratorio. Se trata, sobre todo, de mujeres solas, que han roto en cierta manera con su medio. Si en las zonas rurales del sur, del interior o del norte, la mujer ha inmigrado mediante reagrupación familiar, la mujer sola de las grandes ciudades como Tánger, Tetuán, Casablanca, Rabat, etc. ha seguido los mismos caminos del hombre.

Esta emigración de mujeres solas es debida a la crisis y desintegración de la familia, por una ▸▸

parte, y a la crisis económica y política que vive Marruecos, por otra.

Proyecto migratorio de joven solo con o sin papeles

Estos sujetos pertenecen a las generaciones nacidas en los años siguientes a la independencia (1956). Están atravesados y marcados por el sueño colectivo de después de la independencia: una educación generalizada, factor de desarrollo económico y social.

Para estos jóvenes la migración no responde sólo a motivos económicos. La partida es, cada vez, percibida como una puerta de salida, como un nuevo proyecto de vida. Se sustenta sobre una aspiración de vivir mejor, no solamente a nivel material, también individual. La expansión, la realización de sí, pasa por el exterior, está percibida y construida por oposición al interior.

Estos sujetos forman parte de los últimos emigrantes que entran a España con una cierta facilidad, pero el visado para entrar ya está en vigor. Tienen una gran capacidad de movimiento y se desenvuelven con cierta facilidad en la sociedad receptora. Sus conocimientos de Occidente, sus estudios y la red de familiares y amigos del propio país o del país de recepción les permite agilizar su instalación y más tarde su legalización.

La vida de estos sujetos está caracterizada por mucha movilidad (búsqueda de trabajo, cambio de vivienda) y mucha precariedad (trabajos mal pagados y sin seguro).

En esta tipología podemos incluir a otros sujetos que, aunque no se diferencian de los de arriba (comparten las mismas características), tienen más dificultades derivadas del hecho de carecer de papeles de residencia y de trabajo.

En esta condición podemos encontrar dos tipos de sujetos: los que nunca han podido regular su situación por tener antecedentes penales o por su incapacidad de lograr un contrato de trabajo; los que, aunque han tenido algún permiso de trabajo, lo han perdido al finalizar el contrato y no encontrar otro, lo que les deja en situación irregular.

Ante esta situación algunos caen en la marginalidad y exclusión total y engrosan las redes de delincuencia, mientras que otros, con la ayuda de familiares y amigos, trabajan en la economía sumergida a la espera de alguna oportunidad (matrimonio o contrato) para legalizar su situación.

Proyecto migratorio de menores de edad

Es el último proyecto en este proceso migratorio de la emigración marroquí. Comienza a mediados de los 90 cuando, sin previo aviso, empiezan a aparecer en las fronteras o en las grandes ciudades menores de edad no acompañados que provienen en su mayoría de las zonas del norte de Marruecos y también encontramos a jóvenes de otras zonas.

Este fenómeno es la consecuencia de las crisis que conoce la sociedad marroquí: el paro, la precariedad laboral, el éxodo rural, la corrupción, la falta de expectativas, el debilitamiento de la familia o su desintegración, la violencia, las drogas, etc.

Algunas familias, ante estas crisis, se desintegran y no pueden atender a sus hijos que se ven abocados a engrosar las bolsas de marginación y delincuencia, pero otras, aunque debilitadas y pobres, no se desintegran, y sus hijos intentan ayudar ejerciendo cientos de pequeños trabajillos (vendedores ambulantes, aprendices en pequeños talleres, niñas tejiendo alfombras, etc) y algunos afortunados consiguen esconderse debajo de un camión y cruzan las fronteras.

En estos momentos podemos hablar de dos tipos de emigrantes menores de edad: los que pertenecen a familias desintegradas y carecen de proyecto migratorio claro y del apoyo de sus familiares, y los que pertenecen a familias pobres pero no desestructuradas que consiguen en su mayoría avanzar en un proyecto migratorio sin grandes complicaciones.

El devenir de los emigrantes marroquíes en un mundo cambiante

Después de seguir a los emigrantes marroquíes en su largo proceso migratorio, aún sin concluir, y la evolución de su país de origen y la del país de llegada, desembocamos, al comienzo del siglo XXI, en una situación compleja, no sólo para estos sujetos, también para su país, Marruecos, el Mundo árabe-musulmán y su lugar de residencia, el País Vasco y el Mundo occidental.

En estos últimos años asistimos, con sorpresa y preocupación, al auge de los fundamentalismos, a los múltiples intentos de edificar fortalezas y a la hegemonía unipolar. En las nuevas fortalezas sólo habrá sitio para el "puro" (religioso o racial) y para el "duro" (las ideologías de afirmación de sí y de la exclusión del otro). Volvemos a escuchar los mismos discursos que pensábamos desaparecidos para siempre. Discursos llenos de prejuicios, estereotipos, odio, racismo y xenofobia. Las viejas representaciones del "Otro" en el imaginario europeo -el bárbaro o el moro, por ejemplo- se ven reemplazadas o actualizadas por otras figuras: el "integrista musulmán", el "terrorista árabe e islamista" y el "emigrante clandestino". Pero estos discursos intentan tapar los movimientos telúricos que se están gestando, otra vez, debajo de los cimientos de está nueva/vieja fortaleza europea.

El emigrante marroquí está atravesado por dos dinámicas identitarias: un gran sentimiento de pertenencia comunitaria y un proceso de individualización y autonomización que no siempre consigue afirmarse

Pero no sólo aquí, en Europa, nos encontramos en procesos de incertidumbres. El Mundo árabe-musulmán también vive en una frenética búsqueda de la diferencia radical y absoluta que le permite existir y sobrevivir "al lado del Otro" o "frente al Otro"; una búsqueda que responde, en gran parte, a la necesidad de certidumbres y al miedo al vacío que acompaña a la decadencia de las ideologías modernizadoras.

El emigrante marroquí está atravesado por dos dinámicas identitarias: un gran sentimiento de pertenencia comunitaria (familiar, tribal, étnica, religiosa) y un proceso de individualización y ▸▸

autonomización que no siempre consigue afirmarse. El emigrante puede adoptar una u otra, o hacer un bricolaje identitario de las dos. Ante una sociedad de acogida excluyente intenta activar su trama comunitaria y/o el repliegue identitario (familiar, tribal, étnico, religioso) y reterritorializar, aquí y ahora, el lugar perdido. Mientras tanto, el (re)conocimiento mutuo acelera las dinámicas de autonomización o el bricolaje identitario.

Frente a la perdida inicial, en el momento de emigrar, de las personas queridas, de las cosas y de los lugares, se activa el imaginario y la imaginación. Aunque las pérdidas iniciales se ven, con el paso del tiempo, colmadas por la reagrupación familiar, el contacto con otros emigrantes, los viajes vacacionales al país, las cartas o las llamadas telefónicas, etc., nada es igual a antes. Su vida aquí y ahora es una constante lucha para recomponer lo que se ha perdido, a pesar de que puede resultar algo diferente de lo que ha habido antes.

El emigrante no siempre logra recomponer los fragmentos perdidos o reencontrar las huellas dejadas atrás. Todo depende de los recursos o capitales –materiales y simbólicos- que logra adquirir para sortear todas las dificultades, pérdidas, tensiones y choques que encuentra en su camino. A menor consistencia y elaboración del proyecto migratorio, más difícil será la elaboración del duelo.

Algunos emigrantes -en general hombres- intentan a través de la reagrupación familiar y la reactivación de los lazos intercomunitarios (tribales, étnicos, religiosos) colmar una parte de las pérdidas, y siguen soñando con el mito del retorno como cierre final del duelo.

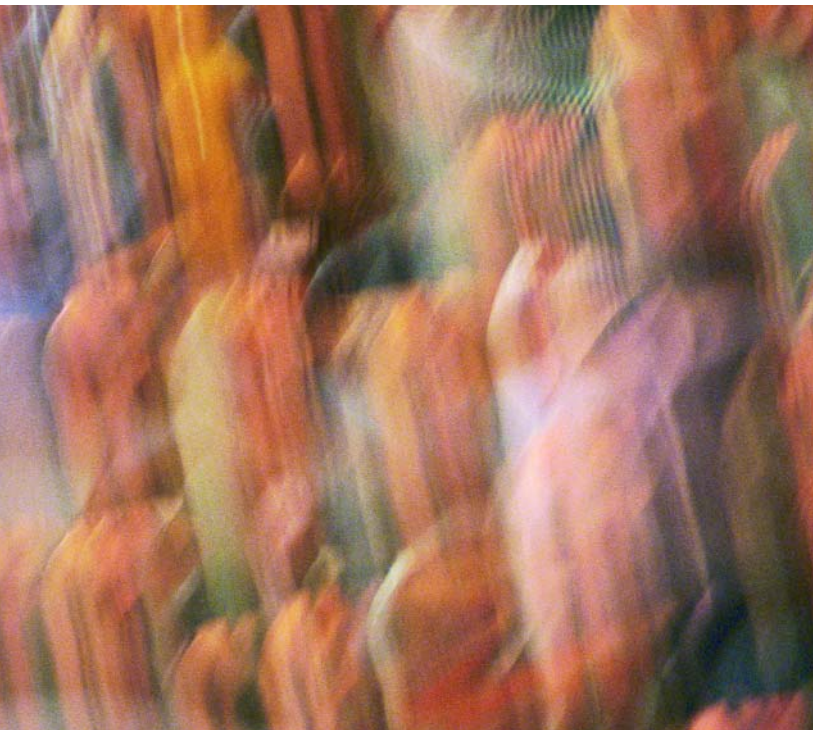
Otros -en su mayoría mujeres- hacen del doble anclaje, vivir aquí y allá, una forma de adaptarse a su nueva vida. Aquí es el país donde nacen y crecen los hijos, donde se sienten con una cierta libertad, y ahí es el lugar donde se han quedado los seres queridos. Y las vacaciones de verano son el momento de la ritualización del reencuentro/pérdida/duelo. Pero muchos emigrantes –hombres y mujeres-, a pesar de lograr el duelo, se sienten todavía extranjeros al lugar donde se encuentran y excluidos de toda participación en su vida pública. A las dificultades a la hora de cruzar las fronteras –documentados o indocumentados- hay que añadir aquellas relacionadas con la acogida, las leyes, la explotación, la vivienda, el idioma, el choque cultural, las discriminaciones, la exclusión, etc. ▲

La imagen de las migraciones

José A. Navarro Moreno
Director Programa "Europa Abierta" CSTV
Profesor de la Universidad de Sevilla

En la sociedad actual asistimos a un proceso de globalización de la economía, tecnología y la comunicación del que no se benefician los movimientos migratorios. Mientras los sectores de la denominada "nueva economía" no conocen fronteras, la mayoría de los países europeos miran con desconfianza los procesos de regularización -como el producido recientemente en España- y revisan sus legislaciones para limitar la llegada de inmigrantes. En este contexto, es necesaria una reflexión permanente sobre el papel que desempeñan los medios de comunicación en la sociedad, y en especial, en aquellas zonas donde el proceso migratorio ha cambiado de manera radical en poco tiempo. España, se ha convertido en uno de los exponentes de este cambio, una tierra en la que conviven dos procesos que deberían hacernos reflexionar, el retorno de nuestros emigrantes, se da la mano, con la llegada de los nuevos inmigrantes.

En estos momentos de transformación, las Administraciones, Universidades, ONGs, medios de comunicación y la sociedad en general, desempeñan un papel primordial en la vertebración de una ciudadanía multicultural y cohesionada. Una tarea difícil ya que el desconocimiento del "otro" alimenta la descon- ▸▸



fianza, el recelo o incluso el rechazo. Es aquí, donde los medios de comunicación desempeñan un papel primordial para evitar crear una falsa imagen de la realidad. Tarea complicada en una sociedad como la española cuyos estereotipos regionales han pervivido durante todo el siglo XX (Sangrador 1980). y donde nos hemos creado otros sobre los recién llegados más ligados a su nivel económico que a su país de origen o color de la piel, es lo que algunos autores han llamado la fobia a los pobres (Cortina, 1998).

Pero, ¿cuál es el papel de los medios de comunicación al informar sobre las migraciones? Podríamos decir que, recientemente, hemos pasado de un discurso institucional que identificaba inmigración con delincuencia a otro actual que justifica el proceso de regularización con desarrollo económico. Pero eso no siempre es percibido por el ciudadano y prueba de ello es que la inmigración aparece, en los estudios del CIS, como uno de los cuatro principales problemas de nuestros país. Curioso problema si tenemos en cuenta que el porcentaje de población inmigrante no llega al 8 por ciento y que atravesamos un etapa de crecimiento económico.

¿Y de dónde viene nuestro recelo? Es cierto, que los medios de comunicación se debaten permanentemente entre reflejar la realidad o construirla. En esa primera función no debemos olvidar que los medios de comunicación son empresas y responden a intereses determinados, el periodista se convierte en una parte del proceso –muy importante, pero sólo una parte-. El periodista, simplemente, reproduce la realidad, a veces aunque no le guste. Curioso ejemplo observamos en nuestro país vecino, Francia, donde los partidos contrarios a la Constitución Europea construyeron parte de su campaña por el "NO" mostrando el ejemplo del "fontanero polaco", un inmigrante del este –ahora ya comunitario- dispuesto a trabajar más horas por menos dinero. Ellos ganaron, el voto del miedo funcionó, e indirectamente también aumentó el miedo hacia los trabajadores del este.

También es cierto que en otras ocasiones, somos los periodistas los que construimos una realidad tergiversada. La mayoría de las veces exagerada o dramatizada. Podríamos hablar del valor semántico de la palabras. Desde mediados de los noventa, los libros de estilo, Colegios profesionales, Asociaciones, Universidades y ONGs han reflexio-

HEMOS PASADO DE UN DISCURSO INSTITUCIONAL QUE IDENTIFICABA INMIGRACIÓN CON DELINCUENCIA A OTRO ACTUAL QUE JUSTIFICA EL PROCESO DE REGULARIZACIÓN CON DESARROLLO ECONÓMICO

Observamos que una gran mayoría de las noticias sobre los inmigrantes se construye sin que los recién llegados aporten su punto de vista

nado sobre este asunto. Sin embargo, la rutina del "día a día" es más fuerte que la memoria y todavía podemos leer u oír noticias en las que aparece la identificación de la nacionalidad del inmigrante, cuando ésta no es relevante para construir el titular ("detenido inmigrante colombiano...", "La policía persigue a un camionero ruso que conducía borracho"); a esto, hay que sumar la utilización de términos que se han convertido en clásicos y que están cargados de valores negativos (invasión, avalancha, oleada, captura, ilegal, mafia, delincuencia, drama, problema, etc).

Pero, con ser importante o tal vez llamativo, no podemos desechar aquella información en la que se utilicen estos términos. La mayoría de los estudios realizados analizan las noticias buscando diferente parámetros, entre los que se encuentran: el valor de las palabras, la pluralidad de las fuentes informativas o la explicación de las causas que generan las migraciones.

Así, observamos que una gran mayoría de las noticias sobre los inmigrantes se construye sin que los recién llegados aporten su punto de vista (Lorite, Migracom, 2000); las fuentes informativas son, casi siempre, la Administración u otras organizaciones que hablan por ellos, en el caso de Andalucía, estas fuentes son El Defensor del Pueblo Andaluz, Consejería de Gobernación y el Movimiento Acoge (Navarro-Torres, 2004).

El inmigrante, por tanto, no forma parte de la construcción de la información, se nos presenta como un sujeto pasivo, llega en patera, hace colas, realiza el trabajo doméstico o tiene relación con el terrorismo internacional.

La construcción de la imagen del inmigrante trasciende al propio periodista encontrándonos ante un proceso poliédrico y como tal debe ser afrontado, por tanto las propuestas deber ser necesariamente diversas (informe CAC, 2000). Una recomendación que le debemos pedir al informador es más formación, cuidado y si es posible compromiso. Por otra parte, las empresas del sector de la comunicación deben ser conscientes de la realidad social e introducir en sus medios informaciones o contenidos en los que se presente el proceso de ▸▸

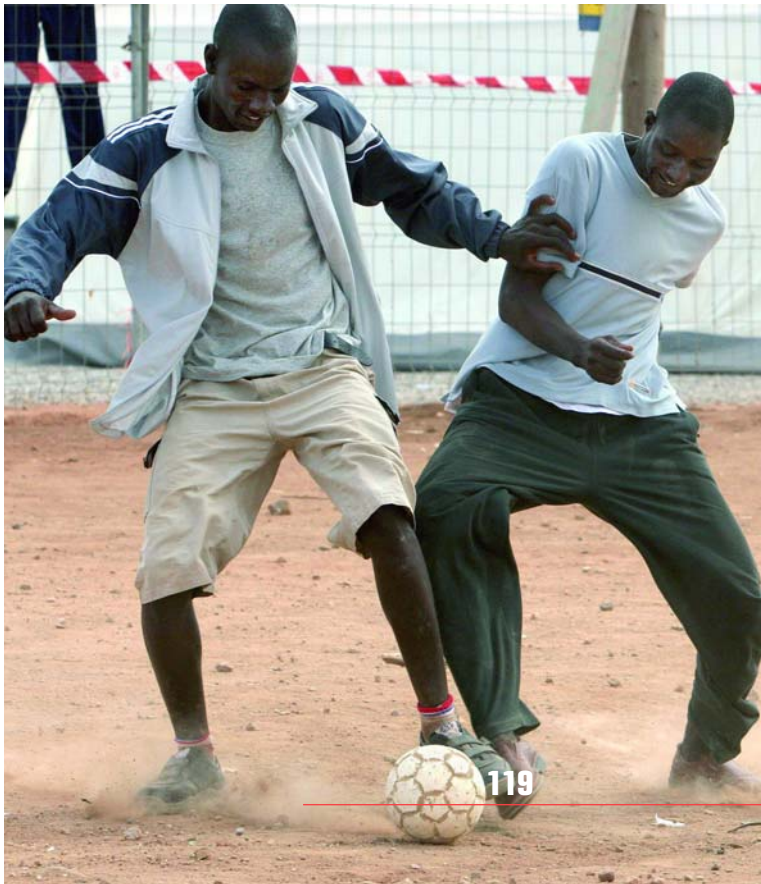
la migración explicando las causas de los problemas. Estos principios informadores deben afectar a una gran parte del medio y no limitarse a programas puntuales que, en ocasiones, responden más a campañas de imagen que a una convicción empresarial aplicada a su línea editorial.

En este proceso, las administraciones y partidos políticos deben tener especial cuidado con los mensajes que transmiten ya que la rivalidad hace que se presente una realidad exagerada que, a su vez, será amplificada por los medios. Frente a estos, las ONGS se convierten en fuentes estables de información y para eso deben crear y planificar su propia estrategia de comunicación. Además, los mismos inmigrantes deben perder el miedo a participar en el proceso informativo. En la actualidad la mayoría de ellos se encuentran regularizados y deben participar de todos los recursos de nuestra sociedad. Sólo así dejaremos de llamarles inmigrantes.

Mitos y realidades sobre la relación entre inmigración y delincuencia

Bernardo del Rosal Blasco
Síndic de Greuges de la Comunidad Valenciana

Un reciente estudio, publicado por el Centro de Investigaciones Sociológicas, ha puesto de manifiesto que el 58,1% de los españoles piensa que los inmigrantes son responsables de un incremento de los índices de delincuencia. Es evidente que esa convicción, en la amplísima mayoría de los casos, no puede obedecer a una vivencia personal o a una vivencia cercana de referencia (familiares, amigos), porque, de ser así, tendríamos que aceptar unas cifras de comisión de delitos por parte de ciudadanos extranjeros muy superior –en términos absolutos— a la que podrían haber cometido los españoles, lo cual es materialmente imposible, por muchos extranjeros que habiten en nuestro territorio y por mucho que, de entre ellos, haya un porcentaje más alto de personas autoras de delitos que en el caso de los españoles. Por eso, me inclino a pensar que tan extendida opinión es directamente atribuible a una vivencia subjetiva, no real, sino inducida por el tratamiento que, acerca de la relación entre inmigrantes extranjeros y delincuencia, realizan los medios de comunicación y por el lenguaje que, en no pocas ocasiones, responsables policiales, políticos o gubernamentales, han utilizado para analizar y buscar soluciones a los problemas que el fenómeno de los flujos de entrada de población extranjera está planteando. Es bastante habitual que, en la prensa escrita, en la radio o en la televisión, las noticias sobre la comisión de delitos por parte de extranjeros resalten, sobre todo, la condición de tal del autor, indistintamente de su situación o arraigo, o del contexto en el que se ha producido ▸▸



el delito, y también es relativamente frecuente que responsables políticos o policiales de la Administración del Estado, hayan insistido en presentarnos el fenómeno de la entrada masiva de ciudadanos de otros países a nuestro país como un problema meramente policial o de seguridad ciudadana. Este tipo de actitudes en el tratamiento informativo de las noticias o en las declaraciones públicas, introducen en el imaginario colectivo la idea de que la comisión de delitos por parte de los extranjeros es un hecho frecuente, normal o casi inevitable, haya o no una base empírica comprobada y contrastada para poder llegar a tal conclusión.

Porque, en materia de inmigración, las estadísticas que se manejan, en todos los ámbitos de influencia del fenómeno, son muy poco fiables. Así, los datos sobre extranjeros regularizados no suelen tener en cuenta a los que ya han abandonado el territorio nacional; los datos sobre extranjeros de estancia o residencia no legal son prácticamente desconocidos, en parte, porque son muy difíciles de determinar y, en parte, porque los métodos que se utilizan para intentar hacerlo termina por convertir las cifras finales en meras estimaciones. Esto es lo que ocurre, por ejemplo, cuando se utilizan los padrones municipales y se cruzan los datos totales de extranjeros inscritos con los de extranjeros que disfrutan del *status* de residente legal, porque no se tienen en cuenta los supuestos de empadronamientos dobles o múltiples. Igualmente, el método de recurrir a la tarjeta sanitaria, tampoco valora suficientemente el significativo número de fraudes que con ellas se dan, porque hay sospechas ciertas de que éstas se venden, se alquilan o, cuanto menos, se utilizan por más de una persona. En el ámbito de la delincuencia, para hacer las estimaciones sobre extranjeros que cometen delitos, se manejan, por ejemplo, datos de detenidos en los que se incluyen las detenciones consecuencia de la aplicación de la legislación de extranjería, que nunca deberían ser computables como detenciones consecuencia de la comisión de delitos. Cuando se habla de detenidos por la comisión de hechos delictivos, no se suele distinguir entre residentes legales e ilegales. En las cifras penitenciarias, no se establece ninguna distinción para aquellos que lo están más por su condición de extranjero que por la naturaleza del delito, porque, obviamente, no es lo mismo el caso del extranjero que es detenido en el aeropuerto de Madrid-Barajas por haber intentado introducir dro-

CUANDO SE HABLA DE DETENIDOS POR LA COMISIÓN DE HECHOS DELICTIVOS, NO SE SUELE DISTINGUIR ENTRE RESIDENTES LEGALES E ILEGALES

Las soluciones que se reclaman para hacer frente al fenómeno criminal suelen adolecer del mismo nivel de simplificación, resumidas en la idea de que quien la hace la tiene que pagar, y que cuanto más se hace más se tiene que pagar

gas tóxicas o sustancias estupefacientes, que el extranjero que es detenido en la ciudad de Madrid, en Barcelona, en Valencia o en Alicante por un robo, un hurto o por las lesiones que le ha causado a su vecino en una reyerta. Tampoco se analizan otros factores que actúan como variables para configurar el perfil o perfiles del "extranjero delincuente", como pueden ser, por ejemplo, la profesionalidad de la delincuencia, más frecuente en sujetos que actúan al cobijo de bandas organizadas (mafias rusas, colombianas o chinas, ex-militares profesionales de los antiguos países del Europa del Este); las condiciones de la estancia (con o sin familia) y entrada en el territorio nacional; el origen nacional; la edad, etc. Factores todos ellos que pueden contribuir a una mejor explicación de los datos y la evolución de las cifras de delincuencia extranjera y que nos permitirían entender mejor su origen o sus causas, demostrando cómo la delincuencia no es consustancial a ninguna etnia, raza o cultura.

A todo lo anterior se le une que nuestros sentimientos y percepciones acerca del volumen de delincuencia, de las causas que la generan y de los medios posibles para combatirla suelen ser, por regla general, primarios y, por lo mismo, muy influidos por convicciones no siempre racionales, que tenemos introyectadas en lo más profundo de nuestra conciencia. Esto explica la frecuencia con la que, en términos generales, se simplifica el análisis del problema, atribuyendo, exclusivamente, a la voluntad individual del delincuente las causas de los comportamientos criminales o, como mucho, a confusas razones de naturaleza psicológica. En consecuencia, las soluciones que se reclaman para hacer frente al fenómeno criminal suelen adolecer del mismo nivel de simplificación, resumidas en la idea de que quien la hace la tiene que pagar, y que cuanto más se hace más se tiene que pagar; y si el problema es que el delincuente está "loco", entonces lo que hay que hacer es encerrarlo para que no dañe a nadie. No es que esta forma de razonar –o de sentir— sea completamente descabellada, porque algo de cierto hay siempre en los sentimientos primarios. De modo que hay que admitir que, en un ▸▸

determinado porcentaje de casos, es cierto hay sujetos que delinquen porque, aún pudiendo no hacerlo, han optado por esa dirección vital, como hay también que admitir, en un porcentaje de casos, que en la enfermedad mental está el origen de determinados actos criminales. Pero el problema de las causas de la delincuencia y los remedios para combatirla es mucho más complejo, especialmente en sociedades que, como las nuestras, son también extraordinariamente complejas.

Con una simpleza similar se suele, a veces, razonar cuando el problema de la delincuencia va asociado al hecho de que quien comete el delito es "distinto" a nosotros, bien sea por pertenecer a una etnia minoritaria, bien por ser extranjero. En este caso, no suele haber empacho en etiquetar como potenciales delincuentes a todos los integrantes de esa misma etnia o colectivo foráneo. En ocasiones, en nuestra voluntad de etiquetar más al "más distinto", llegamos, incluso, a matizar como determinante de un tipo de delincuencia o de otra el origen racial o geográfico del delincuente, de modo que los comportamientos criminales de unos (generalmente, los europeos) se suelen ver como algo episódico o anecdótico, producto de "comprensibles" fenómenos de delincuencia mafiosa u organizada, y, sin embargo, los de otros (generalmente, los magrebíes y árabes, los subsaharianos o los iberoamericanos) suelen contemplarse casi como consustanciales a su origen nacional, étnico o racial. A todo este conglomerado de sentimientos irracionales en nada contribuyen, además, hechos como los sucedidos el 11 de septiembre de 2001 en Nueva York y Washington, o los del 11 de marzo de 2004 en Madrid. Sin embargo, hace muchos decenios que las teorías criminológicas del delincuente nato (*el delincuente nace, no se hace*) están completamente superadas, de modo que el hecho de que unos individuos de un determinado origen nacional, racial o étnico delincan, en un país extranjero, más que los de otro suele tener una explicación que nos ofrece vías suficientes para que ello pueda ser corregido. En fechas relativamente recientes se ha publicado en nuestro país el que –si mi memoria no me falla— fue el primer estudio monográfico sobre la relación entre inmigración y delincuencia, cuya autora, Elisa García España, una joven investigadora de la sección de Málaga del Instituto Andaluz Interuniversitario de Criminología, ha realizado un notable esfuerzo por arrojar luz sobre todo este asunto, del que sabemos muy poco pero lo presumimos casi todo. Una de las conclusiones más relevantes del trabajo afirma como factor más importante de riesgo delictivo la situación de ilegalidad en la que se puede encontrar un inmigrante. La explicación de tal conclusión parte de la aceptación de la denominada teoría del

UN INDIVIDUO SE SUELE ABSTENER DE DELINQUIR POR MIEDO A PERDER LOS LOGROS SOCIALES CONSEGUIDOS HASTA ESE MOMENTO

arraigo social, hipótesis formulada por un criminólogo norteamericano, a finales de los años sesenta (T. Hirschi), según la cual un individuo se suele abstener de delinquir por miedo a perder los logros sociales conseguidos hasta ese momento, de tal forma que las personas que tienen vínculos sociales que les reportan autoestima, seguridad y reconocimiento social propenden menos a delinquir que las que carecen de tales vínculos sociales. Aunque las explicaciones sobre las causas de la delincuencia nunca pueden ser unívocas, las cifras que se manejan en el estudio parecen corroborar la idea de que, en efecto, el inmigrante "ilegal" delinque más que el "legal", pues mientras aquél no teme perder los exiguos logros sociales conseguidos (entre los que ni siquiera se cuenta una estancia legal en España), éste, sin embargo, sí teme perder los vínculos que, con mucho esfuerzo, ha logrado obtener. Por otra parte, si se tiene en cuenta que uno de los vínculos sociales más influyentes en la inhibición del comportamiento criminal es la familia, podremos, a la vez, comprender por qué, dentro de los "ilegales", los inmigrantes que más delinquen son los que cuentan en España con menos vínculos familiares, situación más habitual en los inmigrantes africanos y más infrecuente, sin embargo, en los asiáticos e iberoamericanos.

Lo anterior nos tiene que convencer de que los extranjeros inmigrantes que residen, legal o ilegalmente, en España no son, por su origen étnico, racial o nacional, delincuentes natos, sino que propenden a delinquir de la misma manera que lo ▸▸

podemos hacer los residentes españoles, cuando los factores ambientales y personales son unos muy determinados. Y si su falta de integración es un factor de riesgo, todos, administraciones públicas, entidades privadas y personas individuales, debemos intentar, en la medida de nuestras capacidades y posibilidades, no contribuir a empeorar esa situación de falta de integración, con sentimientos o actitudes que, en ocasiones, pueden ser clasistas, racistas o xenófobas.

De todas formas, no se puede negar que existe un porcentaje relevante de inmigrantes que cometen delitos y, por supuesto, frente a tales comportamientos criminales todos estamos de acuerdo en que hay que poner en marcha los mecanismos policiales y judiciales necesarios para atajarlos e intentar erradicar las bolsas delincuenciales que de esta forma se generen. Pero la definición y la resolución de los problemas que la inmigración plantea no se pueden abordar como si únicamente se tratara de una cuestión de orden público o de seguridad ciudadana, sino como lo que son: problemas complejos de gestión de los flujos de población que implican la puesta en marcha de políticas *transversales* (por utilizar una expresión ahora tan de moda) que combinen el análisis y la solución de problemas en los ámbitos sanitario, educativo, asistencial, laboral e, incluso, en el de las relaciones exteriores con los países que "exportan" voluntaria o involuntariamente parte de su población. Por ello, presentar todos los problemas que la inmigración plantea como meros problemas policiales, ya sea de contención del flujo, ya de control de la delincuencia de los inmigrantes, supone una simplificación que, como tal, no da una imagen fidedigna de la realidad. Al mismo tiempo, también supone una *desafortunada simplificación* atribuir los incrementos en los índices de delincuencia al aumento, sin más, del flujo de inmigrantes. Y digo *desafortunada* porque la reiteración pública, por parte de responsables políticos o policiales, de un mensaje de tales características puede tener, a medio plazo, un efecto muy negativo sobre la forma y manera en la que el ciudadano español medio contemple a los nacionales de otros países que se han instalado en España, fomentando un rechazo que incremente su desintegración y su marginación. Con lo cual, por mucho que el mensaje pudiera tener un contenido de reali-

UNA DESAFORTUNADA SIMPLIFICACIÓN SUPONE ATRIBUIR LOS INCREMENTOS EN LOS ÍNDICES DE DELINCUENCIA AL AUMENTO, SIN MÁS, DEL FLUJO DE INMIGRANTES

AUNQUE FUERA CIERTO QUE LA DELINCUENCIA AUMENTA POR CULPA DE LOS INMIGRANTES, NO PODEMOS DEJAR DE TENER PRESENTE QUE, EN LA VALORACIÓN DE ESE INCREMENTO, SE DEBE DE ANALIZAR TAMBIÉN LA INCIDENCIA QUE SOBRE EL MISMO TIENE EL PROPIO COMPORTAMIENTO DEL ESTADO

dad, en nada contribuye a resolver el estado de cosas sino, más bien, a agravarlo. Y digo *simplificación* porque las bolsas de delincuencia que generan los inmigrantes no tienen una explicación unitaria; en unos casos, porque son manifestaciones de una delincuencia profesional, que no tiene nada que ver con el deseo de estar o residir en España sino con el hecho de aprovechar las oportunidades que la falta de una política de presencia y prevención policial, especialmente en desbordadas zonas de la costa mediterránea, les brindan para desarrollar sus actividades delictivas; en otros, tienen mucho que ver con la utilización que de ellos hacen las bandas de narcotraficantes, que les lanzan como cebos de distracción al aeropuerto de Madrid-Barajas o al de Barcelona, o las redes de prostitución, que les engañan con falsas expectativas de contratos en España; igualmente, en no pocos casos, esas bolsas delincuenciales pueden estar provocadas por la propia situación de ilegalidad a la que les aboca la legislación de extranjería. En nada favorece a la integración de los inmigrantes el que nuestra Administración estatal no sea capaz de gestionar más rápida y eficazmente los permisos de residencia y trabajo de los extranjeros en España, lo que hace que sean inútiles muchas de las ofertas de trabajo presentadas como requisito por los peticionarios, arrojando a los inmigrantes que se encuentran en esa situación de incierta espera, al empleo clandestino, a la prostitución o a la delincuencia. De modo que aunque fuera cierto que la delincuencia aumenta por culpa de los inmigrantes, no podemos dejar de tener presente que, en la valoración de ese incremento, se debe de analizar también la incidencia que sobre el mismo tiene el propio comportamiento del Estado que, en unos casos, es incapaz de controlar alfombras y alfombras de urbanizaciones y diseminados residenciales en las zonas de costas y, en otros, puede estar actuando como un involuntario agente criminógeno para la población inmigrante, al "fabricar" una nueva clase de pobres y marginados (que, como tales, son actuales o potenciales delincuentes), porque vedarles, impedirles u obstaculizarles la legalización de su estancia es negarles el acceso a los logros sociales (empleo, asistencia sanitaria, educación, familia, etc.) que, por regla general, posibilitan a los individuos llevar una vida al margen de la delincuencia. ▸▸

Aparte de todo lo anterior, el análisis de las causas que inciden en el incremento del índice de delincuencia es, como el de cualquier otro fenómeno social de gran escala, de una gran complejidad y requiere de bastante meditación y estudio. Entre otras cosas porque hay que someter a análisis la propia metodología de la elaboración de los índices, especialmente, en un país como el nuestro en el que la estadística criminal no goza de buena reputación, porque tradicionalmente no se ha hecho con rigor ni sobre bases o criterios científicos. De modo que para darle credibilidad a esos datos sobre delincuencia habría que empezar por saber quién los elabora y cómo se elaboran; es decir, a qué fuentes se recurre, quién recopila los datos y cómo se recopilan, quién los procesa y cómo se procesan, quién los contrasta y cómo se contrastan, etc. Posteriormente, es necesario tomar en consideración otros factores que también son determinantes para elaborar el "mapa delincuencial" de una zona geográfica y que tienen que ver, por ejemplo, con las cifras de eficacia policial y judicial, con el comportamiento de las víctimas en relación a la denuncia, etc. En resumen, la cuestión es de una gran complejidad y, precisamente por ello, habría que ser muy cautelosos a la hora de lanzar mensajes a la opinión pública cuyo efecto sobre la población o sobre sectores de la población es incontrolable y puede provocar terminar por provocar más conflictos que beneficios.

En esta sección, cada número de la revista recogerá algunas de las Resoluciones e Informes especiales o extraordinarios elaborados por los distintos Defensores del Pueblo autonómicos, relativos a materias diversas y escogidos en atención a su singularidad o relevancia.

ADMINISTRACIÓN GENERAL

Algunas consideraciones del Síndic de Greuges de Catalunya sobre Los sistemas electrónicos de videovigilancia
http://sindicgreugescat.org/fitxers/informes/Libro_segundo.rtf

ATENCIÓN SOCIO-SANITARIA

Resolución del Procurador del Común de Castilla y León sobre la insuficiencia de centros o plazas para discapacitados psíquicos, incluyendo los que padecen, además de una minusvalía, un trastorno mental con alteraciones de conducta. (págs. 1809 a 1814. Informe Anual 2004. www.procuradordelcomun.org)

Informe Especial del Síndic de Greuges de la Comunitat Valenciana sobre la Situación de las personas que padecen enfermedades mentales y de sus familiares
http://www.sindicdegreuges.gva.es/Salud_Mental_c.htm
http://www.sindicdegreuges.gva.es/Salud_Mental_v.htm

CONSUMO

Sugerencia del Síndic de Greuges de Catalunya a la Agencia de Protección de Datos de mejorar la información para poder cancelar o modificar datos de los registros de solvencia patrimonial y créditos
http://sindicgreugescat.org/es/publicNoticies.do?action=show&idNoticia=150&idCategoria=1&arxiu=true

Informe extraordinario del Síndic de Greuges de Catalunya sobre El servicio público de suministro eléctrico
http://sindicgreugescat.org/es/publicInformes.do?action=show&type=extraordinari&idInforme=7

CUESTIONES ELECTORALES

Consideraciones del Síndic de Greuges de Catalunya en relación a la información electoral en bloques en los medios de comunicación públicos y la imposición de una señal de comunicación por parte de los partidos políticos en actos electorales.
http://sindicgreugescat.org/es/publicNoticies.do?action=show&idNoticia=538&idCategoria=1&arxiu=false

EDUCACIÓN

Recomendación del Ararteko sobre la financiación de las escuelas infantiles y la necesidad de una mayor homogeneización de las cuotas.
www.ararteko.net

Resolución del Síndic de Greuges de la Comunitat Valenciana sobre autorización administrativa de aumento de ratio de alumnos en Educación infantil.
http://guadalaviar.gva.es/sindic/Resoluciones/10038447.pdf

Resolución del Síndic de Greuges de la Comunitat Valenciana sobre cobro de tasas por enseñanza y comedor escolar pese al comienzo tardío del curso por razones organizativas del centro docente.
http://guadalaviar.gva.es/sindic/Resoluciones/10023885.pdf

Recomendación del Justicia de Aragón sobre concesión del punto por enfermedad en el proceso de admisión de alumnos.
www.eljusticiadearagon.es

Recomendación del Justicia de Aragón relativa a colegio público que escolariza altos porcentajes de alumnado inmigrante.
www.eljusticiadearagon.es

Recomendación de la Defensora del Pueblo de Navarra en relación a la concentración de alumnos inmigrantes producida en colegios públicos de Pamplona.
www.defensora-navarra.com

Recomendación de la Defensora del Pueblo de Navarra en relación a la situación de concentración de alumnos inmigrantes producida en colegio público de Tudela.
www.defensora-navarra.com

EMPLEO PÚBLICO

Resolución del Procurador del Común sobre la conveniencia de imponer legalmente a las Corporaciones Locales la obligación de incluir en las bases de las convocatorias los motivos por los cuales se apartan del sistema de oposición, cuando así suceda (págs. 157 a 160 Informe 2004.
www.procuradordelcomun.org)

Resolución del Procurador del Común sobre la configuración de la prestación de servicios en régimen de interinidad como mérito especial o derecho preferente para el acceso a la condición de funcionario de carrera. (págs. 161 a 164. Informe 2004.
www.procuradordelcomun.org)

Resolución del Procurador del Común sobre la necesidad de mejora de los procesos selectivos del personal interino llamado a desempeñar puestos de trabajo reservados a funcionarios con habilitación de carácter nacional. (págs. 165 a 172. Informe 2004.
www.procuradordelcomun.org)

Resolución del Síndic de Greuges de la Comunitat Valenciana sobre la duración del permiso de lactancia cuando ambos progenitores trabajan y sobre la obligación de resolver las peticiones de anticipos de sueldo.
http://guadalaviar.gva.es/sindic/Resoluciones/10029544.pdf

Resolución del Síndic de Greuges de la Comunitat Valenciana sobre dietas y desplazamientos; actualización del precio que se abona por Km. utilizando vehículo propio.

http://guadalaviar.gva.es/sindic/Resoluciones/10049878.pdf

Resolución del Síndic de Greuges de la Comunitat Valenciana sobre la aplicación del silencio administrativo positivo en materia de solicitud de permisos y licencias por funcionarios públicos
http://guadalaviar.gva.es/sindic/Resoluciones/10039107.pdf

Resolucion del Síndic de Greuges de la Comunitat Valenciana sobre el control del cupo de personas discapacitadas en el sector privado
http://guadalaviar.gva.es/sindic/Resoluciones/10026687.pdf

Resolución del Síndic de Greuges de la Comunitat Valenciana sobre puestos de trabajadores sociales adscritos al ámbito docente
http://guadalaviar.gva.es/sindic/Resoluciones/10028231.pdf

HACIENDA PÚBLICA

Resolución del Ararteko sobre la protección de las personas con discapacidad en el impuesto sobre vehículos de tracción mecánica tras la reciente reforma de la tributación local.
www.ararteko.net

Sugerencia del Valedor do Pobo de Galicia sobre la conveniencia de modificar la ley gallega 6/2003 de 9 de diciembre de tasas, precios y exacciones para introducir como exención de tasa a los demandantes de empleo que se inscriban en las convocatorias de oposiciones.
www.valedordopobo.com

Resolución del Síndic de Greuges de la Comunitat Valenciana sobre devolución de ingresos indebidos por error en los datos catastrales.
http://guadalaviar.gva.es/sindic/Resoluciones/10029423.pdf

Resolución del Síndic de Greuges de la Comunitat Valenciana sobre solicitud del abono de intereses por cancelación de garantías prestadas en un procedimiento tributario y cumplimiento de los fallos del Tribunal Económico Administrativo Regional.
http://guadalaviar.gva.es/sindic/Resoluciones/10043576.pdf

INMIGRACION

Resolución del Procurador del Común de Castilla y León sobre pensiones asistenciales por ancianidad a favor de emigrantes españoles (págs. 2051 a 2052. Informe Anual 2004.
www.procuradordelcomun.org)

Recomendación del Ararteko sobre empadronamiento
www.ararteko.net

Informe especial del Justicia de Aragón sobre La integración de los inmigrantes en Aragón: vivienda, trabajo y educación
www.eljusticiadearagon.es

Algunas alternativas del Síndic de Greuges de Catalunya al proyecto de reglamento de la Ley organica de derechos y libertades de los extranjeros y su integración social.
http://sindicgreugescat.org/es/publicNoticies.do?action=show&idNoticia=490&idCategoria=1&arxiu=true

Informe del Defensor del Pueblo Andaluz sobre La inmigración en la provincia de Granada
http://www.defensor-and.es/informes/ie-inmi_granada.htm

Informe del Defensor del Pueblo Andaluz sobre La incidencia de las drogas en la población inmigrante de Andalucía
http://www.defensor-and.es/informes/ie-inmigrantes_drogas.htm

Informe del Defensor del Pueblo Andaluz sobre Menores inmigrantes en Andalucía: La atención en los centros de protección de menores
http://www.defensor-and.es/informes/ie-menores_inmigrantes.htm

Informe del Defensor del Pueblo Andaluz sobre La Prostitución: Realidad y Políticas de Intervención Pública en Andalucía
http://www.defensor-and.es/informes/ie-prostitucion.htm

Informe del Defensor del Pueblo Andaluz sobre Recolección de aceitunas en la provincia de Jaén: programas de apoyo para trabajadores temporeros
http://www.defensor-and.es/informes/ie-temporeros-aceituna.htm

Informe del Defensor del Pueblo Andaluz sobre El alojamiento y la vivienda de los trabajadores inmigrantes en la provincia de Huelva
http://www.defensor-and.es/informes/ie-aloja-inmigrantes-hu.htm

Informe del Defensor del Pueblo Andaluz sobre El alojamiento y la vivienda de los trabajadores inmigrantes en el poniente almeriense y campo de Níjar
http://www.defensor-and.es/informes/ie-inmigrantes_drogas.htm

INTERIOR

Resolución del Ararteko sobre la necesidad de que los cuerpos policiales dependientes de las administraciones públicas vascas se doten de códigos de conducta con relación al tratamiento de la información que proporcionan sobre la inmigración.
www.ararteko.net

Sugerencia de la Defensora del Pueblo de Navarra sobre la denegación de autorización para la instalación de mesas en la vía pública con el fin de proceder a la recogida de firmas.
www.defensora-navarra.com

Sugerencia de la Defensora del Pueblo de Navarra sobre la protección del Derecho al Honor e Intimidad Personal en grabaciones audiovisuales durante la actuación pública municipal.
www.defensora-navarra.com

Recomendación de la Defensora del Pueblo de Navarra sobre adecuación de la regulación que establece el Decreto Foral 249/1992, sobre infracciones y sanciones en materia de espectáculos taurinos.
www.defensora-navarra.com

MEDIO AMBIENTE

Recomendación del Valedor do Pobo de Galicia sobre los daños ocasionados por la construcción de una minicentral en un rio.
www.valedordopobo.com

Recomendación del Valedor do Pobo de Galicia sobre el impacto ambiental de un aprovechamiento hidroeléctrico en un río.
www.valedordopobo.com

Resolución del Síndic de Greuges de la Comunitat Valenciana sobre la afectación de un paraje natural por la construcción de una carretera.
http://guadalaviar.gva.es/sindic/Resoluciones/10051044.pdf

Resolución del Síndic de Greuges de la Comunitat Valenciana sobre las molestias insalubres, nocivas, peligrosas y acústicas que genera la indebida ubicación y funcionamiento irregular de una clínica.
http://guadalaviar.gva.es/sindic/Resoluciones/10025802.pdf

Resolución del Síndic de Greuges de la Comunitat Valenciana sobre el vertido de inertes y otros materiales en un paraje situado en las proximidades del entorno urbano de la ciudad de Alicante
http://guadalaviar.gva.es/sindic/Resoluciones/10036283.pdf

Resolución del Síndic de Greuges de la Comunitat Valenciana sobre explotación minera que incumple las condiciones de la Declaración de impacto ambiental y carece de licencia de actividades calificadas y declaración de interés comunitario.
http://guadalaviar.gva.es/sindic/Resoluciones/10038860.pdf

Sugerencia del Justicia de Aragón relativa a la protección de árboles singulares.
www.eljusticiadearagon.es

Recordatorio de deberes legales de la Defensora del Pueblo de Navarra en materia de ruidos por las molestias ocasionadas por la actividad de un café-bar en Arguedas.
www.defensora-navarra.com

Resolución de la Defensora del Pueblo de Castilla-La Mancha sobre ruidos y molestias ocasionados por un bar musical ubicado en una calle de Cuenca. www.defensoraclm.com "resoluciones" "medio ambiente y salud pública".

Sugerencia del Justicia de Aragón relativa a molestias y problemas para los ciudadanos de una zona de Zaragoza como consecuencia de la concentración de bares y clubes de alterne. Declaración de "zona saturada".
www.eljusticiadearagon.es

Estudio del Síndic de Greuges de Catalunya sobre la normativa aplicable al control de ruidos de los ciclomotores
http://sindicgreugescat.org/fitxers/informes/RUIDO%20ciclomotores.rtf

Informe Especial del Síndic de Greuges de la Comunitat Valenciana sobre Contaminación acústica en las actividades de ocio. Establecimientos con ambientación musical y prácticas de consumo en la vía pública.
http://www.sindicdegreuges.gva.es/Informes/Informe%20Especial.pdf

http://www.sindicdegreuges.gva.es/Val_Informe%20Especial.pdf

MEMORIA HISTÓRICA

Resolución del Procurador del Común de Castilla y León sobre las exhumaciones de fosas comunes de personas fallecidas durante la guerra civil española (págs. 2033 a 2048. Informe Anual 2004. www.procuradordelcomun.org)

Resolución del Procurador del Común de Castilla y León sobre el tratamiento fiscal de las prestaciones económicas satisfechas por las Comunidades Autónomas para indemnizar la privación de libertad de quienes sufrieron las consecuencias de la guerra civil. (págs. 2147 a 2150. Informe Anual 2004. wwwprocuradordelcomun.org)

MENORES

Resolución del Procurador del Común sobre la regulación de las ludotecas (págs. 44 a 59. Informe Anual 2004. www.procuradordelcomun.org)

Recomendación del Justicia de Aragón sobre acogimientos familiares no pre- adoptivos en Aragón. www.eljusticiadearagon.es

Recomendación de la Defensora del Pueblo de Castilla La Mancha sobre el horario de una serie emitida por Castilla-La Mancha TV que puede ser perjudicial para la educación de la infancia. www.defensoraclm.com "resoluciones" "2003" "menor"

Informe extraordinario del Ararteko sobre La situación de los menores extranjeros no acompañados en la CAPV. www.ararteko.net

Informe Extraordinario del Diputado del Común sobre absentismo escolar. www.diputadodelcomun.com

Informe Especial del Síndic de Greuges de la Comunitat Valenciana sobre La implantación de los medios para hacer efectivas las medidas de reforma previstas en la Ley Orgánica 5/2000 http://sindicdegreuges.gva.es/Informes/menores_c.pdf http://sindicdegreuges.gva.es/Informes/menores_v.pdf

PATRIMONIO

Resolución del Procurador del Común de Castilla y León sobre la recuperación del patrimonio documental de Castilla y León, en concreto, la "Biblia de Ávila" (págs. 1403 a 1411. Informe 2004. www.procuradordelcomun.org)

Resolución del Síndic de Greuges de la Comunitat Valenciana sobre retraso en la aprobación del Plan Especial de Protección de unos bienes de interés cultural. http://guadalaviar.gva.es/sindic/Resoluciones/10050351.pdf

SANIDAD

Resolución del Ararteko sobre las demandas en salud de las personas inmigrantes
www.ararteko.net

Recomendación del Justicia de Aragón relativa al programa de prevención de cáncer de mama.
www.eljusticiadearagon.es

Recomendación de la Defensora del Pueblo de Navarra sobre la ordenación de las estaciones base de telefonía móvil.
www.defensora-navarra.com

Recomendación de la Defensora del Pueblo de Navarra sobre normativa en materia de antenas colectivas y su incidencia en el medio ambiente y la salud de los ciudadanos.
www.defensora-navarra.com

Recomendación de la Defensora del Pueblo de Navarra en relación a actuaciones complementarias en caso de responsabilidad patrimonial por asistencia sanitaria.
www.defensora-navarra.com

Recomendación del Síndic de Greuges de Catalunya al Defensor del Pueblo en relación a la universalización de la sanidad.
http://sindicgreugescat.org/es/publicNoticies.do?action=show&idNoticia=453&idCategoria=1&arxiu=true

SERVICIOS SOCIALES

Resolución del Procurador del Común de Castilla y León sobre los recursos de respiro para los acogimientos familiares. (págs. 1688 a 1692. Informe Anual 2004.
www.procuradordelcomun.org)

Resolución del Procurador del Común de Castilla y León sobre la financiación del coste de las estancias en plazas residenciales dependientes de la Administración autonómica. (págs. 1665 a 1675. Informe anual 2004.
www.procuradordelcomun.org)

Resolución del Procurador del Común de Castilla y León sobre la figura del acogimiento familiar de personas mayores (págs. 76 a 80. Informe anual 2004.
www.procuradordelcomun.org)

Recomendación de la Defensora del Pueblo de Navarra sobre La atención, procedimiento y seguimiento de los casos de abusos sexuales o malos tratos a menores.
www.defensora-navarra.com

Resolución de la Defensora del Pueblo de Castilla-La Mancha sobre problemas de accesibilidad de un ascensor por su adaptación a la normativa sobre seguridad.
www.defensoraclm.com "resoluciones" "2003" "discapacidad"

Recomendación de la Defensora del Pueblo de Navarra sobre acceso a datos de la antigua Casa de Maternidad y Orfanato de Navarra.
www.defensora-navarra.com

Informe extraordinario del Ararteko sobre La respuesta institucional a la violencia contra las mujeres en la CAPV.
www.ararteko.net

Informe extraordinario del Ararteko sobre La atención a las personas mayores en la CAPV: servicios de asistencia domiciliaria, centros de día y centros residenciales. www.ararteko.net

Informe especial de la Defensora del Pueblo de Navarra sobre Dependencia de las personas mayores en Navarra
www.defensora-navarra.com/español/publicaciones.html

Informe especial de la Defensora del Pueblo de Navarra sobre La prostitución en Navarra
www.defensora-navarra.com/español/publicaciones.html

Informe Especial del Síndic de Greuges de la Comunitat Valenciana sobre La respuesta institucional a la violencia contra la mujer en las relaciones de pareja en la Comunidad Valenciana
http://www.sindicdegreuges.gva.es/Informes/violencia_c.pdf
http://www.sindicdegreuges.gva.es/Informes/violencia_v.pdf

Informe especial del Justicia de Aragón sobre Calidad de vida de las personas mayores. Un supuesto especial: el maltrato.
www.eljusticiadearagon.es

Informe especial del Justicia de Aragón sobre La situación de las personas sordas en Aragón.
www.eljusticiadearagon.es

Informe extraordinario del Síndic de Greuges de Catalunya sobre La atención a la gente mayor dependiente en Catalunya
http://sindicgreugescat.org/es/publicInformes.do?action=show&type=extraordinari&idInforme=8

URBANISMO Y VIVIENDA

Resolución del Procurador del Común de Castilla y León sobre la elaboración de un Proyecto de Ley de Vivienda reguladora, cuando menos, del régimen sancionador aplicable, e incremento de las actuaciones inspectoras y sancionadoras en materia de viviendas protegidas. (págs. 179 a 188. Informe Anual 2004.
www.procuradordelcomun.org)

Resolución del Procurador del Común de Castilla y León sobre la Orden reguladora de adjudicación de viviendas protegidas promovidas por la Junta de Castilla y León para que se garantice que las viviendas asignadas sean adecuadas a la composición de la unidad familiar de sus beneficiarios. (págs. 923 a 930. Informe 2004.
www.procuradordelcomun.org)

Resolución del Procurador del Común de Castilla y León sobre la necesidad de una regulación de la adjudicación de viviendas de protección pública promovidas por operadores privados que garantice la publicidad y objetividad de la misma y de la creación de un registro de solicitantes de viviendas protegidas. (págs. 930 a 936. Informe 2004.
www.procuradordelcomun.org)

Resolución del Ararteko sobre la necesidad de hacer frente a un grave problema de disciplina urbanística: los cierres de balcones.
www.ararteko.net

Resolución del Ararteko sobre la necesidad de acreditar unos ingresos mínimos para acceder a una vivienda protegida en régimen de alquiler.
www.ararteko.net

Recomendación del Valedor do Pobo de Galicia para que se proceda a la ordenación urbanística integral de una zona de expansión de núcleo rural.
www.valedordopobo.com

Resolución del Síndic de Greuges de la Comunitat Valenciana sobre la solicitud al Instituto Valenciano de la vivienda para que se reparen los defectos constructivos de unas viviendas de protección oficial.
http://guadalaviar.gva.es/sindic/Resoluciones/10059129.pdf

Resolución del Síndic de Greuges de la Comunitat Valenciana sobre barreras arquitectónicas en el edificio "Ciudad de la Justicia" de Valencia
http://guadalaviar.gva.es/sindic/Resoluciones/10030663.pdf

Recomendación de la Defensora del Pueblo de Navarra en relación a la concentración de personas en situación de exclusión social con ocasión de actuaciones de realojo urbanístico.
www.defensora-navarra.com

Recomendación de la Defensora del Pueblo de Navarra sobre las condiciones de adjudicación de Vivienda de Protección Oficial (VPO) en terrenos transferidos a las Centrales Sindicales.
www.defensora-navarra.com

Sugerencia del Justicia de Aragón relativa al cumplimiento de normas de accesibilidad de personas con movilidad reducida.
www.eljusticiadearagon.es

Informe especial del Síndic de Greuges de la Comunitat Valenciana sobre La actividad urbanística en la Comunidad Valenciana. Principales preocupaciones y quejas de los ciudadanos.
http://www.sindicdegreuges.gva.es/Informes/Abu_urb.pdf
http://www.sindicdegreuges.gva.es/Informes/Abu_urb_val.pdf

REGIMEN JURÍDICO ENTIDADES LOCALES

Resolución del Procurador del Común de Castilla y León sobre la necesidad de regular la publicidad dinámica y, en concreto, el reparto domiciliario de publicidad. (págs. 2166 a 2172. Informe Anual 2004.
www.procuradordelcomun.org)

Resolución del Ararteko sobre la intervención municipal ante la tenencia de perros calificados como potencialmente peligrosos.
www.ararteko.net

Resolución del Síndic de Greuges de la Comunitat Valenciana sobre inaccesibilidad de un autobús urbano para el carro especial de un niño con discapacidad.
http://guadalaviar.gva.es/sindic/Resoluciones/10060248.pdf

Resolución del Síndic de Greuges de la Comunitat Valenciana sobre la participación de la mujer en igualdad de condiciones que el hombre en las Fiestas de Moros y Cristianos de Alcoy
http://guadalaviar.gva.es/sindic/Resoluciones/10029127.pdf

Resolución del Ararteko sobre la participación de la mujer en el Alarde. www.ararteko.net

Recomendación de la Defensora del Pueblo de Castilla-La Mancha ante la defensa por un Ayuntamiento de la aplicación del silencio administrativo negativo a la reclamación de una serie de vecinos. www.defensoraclm.com "resoluciones" "procedimiento administrativo"

TRÁFICO

Informe especial del Justicia de Aragón sobre La violencia vial. Informe especial sobre los accidentes de tráfico en Aragón". www.eljusticiadearagon.es

OTROS

Informe Especial del Síndic de Greuges de la Comunitat Valenciana Temas propuestos por la ponencia encargada de realizar un estudio para una posible reforma del Estatuto de Autonomía \\Nas1\publicados\InformesEspeciales\ReformaEA\ponencia.doc \\Nas1\publicados\InformesEspeciales\ReformaEA\val_ponencia.doc

Declaración de la institución del Ararteko ante la tortura www.ararteko.net

POR INSTITUCIONES

ARARTEKO

- 9 de julio de 2004: el Ararteko organizó, en el marco de los Cursos de Verano de la UPV/EHU, una jornada sobre el "Trabajo en el siglo XXI: Perspectivas de futuro".

- Octubre de 2004: El Ararteko convocó sendas becas de investigación e investigación aplicada sobre derechos humanos.

- Diciembre de 2004: se editaron en forma de CD, bajo el título *Sortuz/Generado*, unos materiales didácticos sobre los derechos de la mujer, que se distribuyeron a todos los centros de Educación secundaria de la CAPV, así como a las asociaciones de mujeres y otros servicios.

- Con ocasión del Día Internacional de los Derechos Humanos, junto con el envío de calendarios y carteles conmemorativos a los centros escolares se distribuyó también la publicación *Gure eslkubideak/Nuestros derechos*, en la que se ofrecía una muestra de los trabajos elaborados por alumnos y alumnas de diferentes centros y niveles educativos que se presentaron a la misma convocatoria-concurso de premios para trabajos escolares relacionados con los derechos humanos, convocado por la institución del Ararteko.

- 25 y 27 de diciembre de 2004 y el 19 de mayo de 2005: se celebró en las tres capitales vascas el III Foro de Participación Ciudadana sobre Derechos Humanos, organizado por la institución del Ararteko, que tuvo por objeto el "Maltrato entre iguales en los centros educativos".

- 25 de febrero de 2005: se firmó un convenio de colaboración entre el Ararteko y el Diputado del Común, para la divulgación y promoción de los derechos de la infancia.

- 17 de marzo de 2005: el Ararteko se reunió con el Comisario de Derechos Humanos del Consejo de Europa, Álvaro Gil-Robles.

- 1 de julio de 2005: se celebró en el marco de los Cursos de Verano de la UPV/EHU una jornada sobre " Nuevas familias y principio de igualdad: un debate abierto".

SÍNDIC DE GREUGES DE CATALUNYA

- 13 de diciembre de 2004: tuvo lugar en el Parlament de Catalunya la primera de las jornadas conmemorativas de la ley 14/84 de 20 de marzo, que dio lugar a la creación de la institución del Síndic de Greuges de Catalunya. En ellas se valoró la repercusión del Síndic en la defensa de los derechos en Catalunya en el ejercicio del autogobierno durante este periodo. Y se recordó a los anteriores titulares y equipos directivos de la institución en reconocimiento a su trabajo.

- 16 de diciembre de 2004: se constituyó el Consejo Social del Síndic de Greuges en una reunión presidida por el Síndic de Greuges de Catalunya, Rafael Ribó. El Consejo social actuará como un nuevo mecanismo de consulta y pro-

puesta y tendrá como funciones definirse sobre las pautas de comportamiento del Síndic, en lo que a defensa de los derechos individuales y colectivos se refiere, recomendar sobre políticas preventivas, ofrecer criterios básicos de nuevas propuestas normativas y proponer correcciones de determinadas prácticas administrativas.

- 10 de enero de 2005: tuvo lugar en el Parlament de Catalunya un acto de homenaje a l'exsíndic de greuges de Catalunya, Anton Cañellas, que ejerció el cargo desde el año 1993 hasta mediados del 2004.En el acto intervinieron diferentes personas, amigas y conocedoras de la trayectoria de Anton Cañellas, que hablaron de los diferentes ámbitos en los que ha desarrollado sus actividades y de su personalidad.

- 7 y 8 de junio de 2005: en el marco de las celebraciones del 20 aniversario de la Llei del Síndic de Catalunya, los Defensores del pueblo autonómicos, convocados en el Parlament de Catalunya por el Síndic catalán debatieron con varios expertos sobre las nuevas problemáticas sociales y las posibles vías de intervención de las instituciones que encabezan ante estos retos. Las temáticas que se analizaron fueron: la inmigración, el envejecimiento de la población, las nuevas formas de pobreza, la privatización de algunos servicios públicos y la contaminación acústica.

DEFENSORA DEL PUEBLO DE NAVARRA

- En diciembre de 2004 la Defensora del Pueblo de Navarra, con la publicación del volumen V, finalizó la edición de la colección "Manual de Derechos Ciudadanos" que abarca los diferentes derechos ciudadanos y la forma de acceder a su conocimiento general, reclamación y disfrute de los mismos.

- Tres profesoras de la Universidad de Navarra han diseccionado la Ley que creó la institución del Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra, sus antecedentes históricos y su adecuación a la realidad de dicha Comunidad foral. El libro "El Defensor del Pueblo" fue seleccionado por el Parlamento de Navarra dentro del convenio "Aula de Derecho Parlamentario" suscrito entre dicho organismo y la Universidad de Navarra y, posteriormente, la Defensora del Pueblo lo hizo suyo para convertirlo en una cuidada producción editorial.

- La Defensora del Pueblo de Navarra editó el Manual "Los derechos de la infancia" que contiene una amplia referencia de normativas estatal y foral sobre regulación en materia de los derechos del menor y una relación de las iniciativas que en este sentido han sido puestas en marcha por la Institución de la Defensora del Pueblo y el propio Parlamento de Navarra.

- En septiembre de 2004, la Defensora del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra y la Organización No Gubernamental Save the Children aunaron sus esfuerzos para llevar a cabo una exposición que, bajo el lema general "LA LEY DE LOS NIÑOS" mostrara, a través de imágenes y textos, la realidad de los derechos de la infancia en el mundo. Como complemento de la exposición se elaboró un material didáctico especialmente recomendado para el 3º ciclo de Educación primaria que permita continuar el trabajo tras la visita a la exposición.

DEFENSORA DEL PUEBLO DE CASTILLA-LA MANCHA

- En el año 2004 la Defensora del Pueblo de Castilla-La Mancha ha editado y difundido el Manual de Derechos de la Ciudadanía: el objetivo primordial de este Manual es acercar a los ciudadanos de Castilla-La Mancha el contenido y el alcance de los derechos y las libertades de una manera clara, sistematizada y didáctica. La primera edi-

ción del Manual ha sido cofinanciada por la institución de la Defensora del Pueblo y la Caja de Castilla-La Mancha.

- La Defensora del Pueblo de Castilla-La Mancha junto con la 2ª Zona de la Guardia Civil de Castilla-La Mancha organizó un curso de formación a Cuadros y Mandos de la Guardia Civil sobre Violencia de Género Intrafamiliar dirigido a los agentes y técnicos que intervienen en la atención a las víctimas con la finalidad de que puedan dar una respuesta integral a los conflictos generados por este tipo de violencia.

DIPUTADO DEL COMÚN DE CANARIAS

- El Diputado del Común en el año 2004 editó un Diccionario Educativo y Jurídico para menores, con especial referencia a la Ley Integral del Menor en Canarias. Consta de cerca de 150 vocablos, que de una forma sencilla y amena explica a los niños y niñas aquellos términos que pueden resultarles de interés, sirviendo como sencilla herramienta educativa para padres, cuidadores y docentes.

- El Diputado del Común editó también un Manual intercultural para la infancia y adolescencia, en la conciencia de que la inmigración se ha hecho presente de forma habitual en nuestra cultura, destacando la presencia del colectivo de menores extranjeros no acompañados, a los que va especialmente dirigida esta guía. El manual se ha planteado en clave de preguntas y reflexiones que ayuden al adolescente a cuestionarse el fenómeno migratorio de una forma crítica y constructiva.

DEFENSOR DEL PUEBLO ANDALUZ

- 3 de marzo de 2005: Se celebraron las II jornadas de coordinación entre el Defensor del Pueblo Andaluz y las Fiscalías Especiales de Ordenación del territorio y Medio Ambiente del TSJA. http://www.defensor-and.es/prensa/comunicados/fiscal2.htm

- 5 y 6 de mayo de 2005: en colaboración con la Universidad Internacional de Andalucía, sede de Baeza, el Defensor del Pueblo Andaluz organizó las II Jornadas sobre el Defensor del Pueblo Andaluz. Estas jornadas fueron la prolongación de los trabajos mantenidos en 2001 orientados al estudio y divulgación de esta figura institucional. En esta ocasión el encuentro se centró en el futuro y alcance de estas instituciones ante los procesos de revisión y reforma de los estatutos de autonomía. Las conclusiones se encuentran en http://www.defensor-and.es/informes/i-jornadas1_dpa.htm. El documento de aportación ante la reforma del Estatuto Andaluz se encuentra en http://www.defensor-and.es/legislacion/xley_e_propuesta.htm

PROCURADOR DEL COMÚN DE CASTILLA Y LEÓN

- Convenios con las Universidades: ante el interés transmitido por los Defensores de las Comunidades Universitarias de Valladolid, Salamanca y León con fecha 23 de enero de 2004 se firmó un Convenio de colaboración entre el Procurador del Común y el Rector de la Universidad de Valladolid y el 1 de abril de 2004 se formalizó con el Rector de la Universidad de Salamanca. La finalidad de estos convenios es fortalecer el desarrollo de los derechos y libertades de los miembros de la Comunidad Universitaria.

- Convenios con Asociaciones: atendiendo a las sugerencias de las distintas asociaciones de personas discapacitadas, se propuso a las mismas una fórmula de colaboración que canalizara el intercambio de información y el conocimiento inmediato, por parte del Procurador del Común, de las necesidades de los dis-

tintos colectivos. A tal fin, se firmaron Convenios de colaboración con las siguientes asociaciones y federaciones: ONCE, Minusválidos Unidos Para la Integración (MUPLI), Fraternidad Cristiana de Enfermos y Minusválidos (FRATER), Federación Castellano leonesa de Asociaciones a Favor de Personas con Discapacidad Intelectual (FEAPS), federación de Asociaciones de Personas Sordas de Castilla y León (FAPSCL), Asociación de Parapléjicos y Minusválidos de Castilla y León (ASPAYM), Federación Castellano-Leonesa de Asociaciones Para la Lucha Contra Las Enfermedades de Riñón (ALCER) y Federación Castellano Leonesa de Laringectomizados (FECALEL).

EL JUSTICIA DE ARAGÓN

- Durante el año 2004 el Justicia de Aragón ha visitado 25 centros de mayores, menores y discapacitados de todo Aragón y ha impartido 22 conferencias sobre la Institución y los principales asuntos de estudio en centros escolares, asociaciones vecinales y otros colectivos sociales.

- En el año 2004 se ha puesto en marcha una Oficina de Atención al Ciudadano en la sede de Zaragoza, destinada a recibir directamente las quejas de los ciudadanos y ofrecer asesoramiento en relación con las competencias y el trabajo que desempeña la Institución.

- El Justicia de Aragón ha estado presente en Radio Nacional de España a través de Radio 5 con emisiones semanales del espacio titulado "El Derecho Aragonés", al que se han incorporado nuevos temas de divulgación relacionados con la actividad diaria de la Institución. También ha participado en el programa local "hoy por hoy" que diariamente emite Radio Huesca atendiendo numerosas llamadas de los ciudadanos interesados en plantear una queja o consultar al Justicia.

- La Institución ha publicado el número 3 de la revista "El Justicia de Aragón" ideada para divulgar el trabajo del Justiciazgo de una forma sencilla y amena. La revista se ha distribuido a todos los Ayuntamientos aragoneses, colegios, institutos, asociaciones de diversa índole y organismos oficiales.

- El Justicia de Aragón ha editado los siguientes libros: El Fuero de Jaca; Derecho Municipal Aragonés. Estatutos, Actos de Gobierno y Contratos (1420-1786); La alera foral de pastos en Aragón; Derecho Público Aragonés

VALEDOR DO POBO

- 14 de junio: el Valedor do Pobo participó en Madrid en un acto de reconocimiento especial a los llamados "Padres" de la Constitución Española organizado en el Palacio Real por la Casa de S.M. El Rey y presidido por el Monarca.

- 28, 29 y 30 de junio de 2004: se celebraron en Santiago de Compostela las XIX Jornadas de Coordinación de Defensores del Pueblo, organizadas este año por el Valedor do Pobo. Las Jornadas estuvieron dedicadas a las personas mayores.

SÍNDIC DE GREUGES DE LA COMUNITAT VALENCIANA

- 31 de marzo y 1 de abril de 2004: el Síndic visita las localidades de Burriana y Villareal para atender las quejas y consultas de los ciudadanos.

- 20-22 de abril de 2004: el Síndic forma parte del jurado de la III edición de los Premios Ciudadanía que entrega

el Observatorio para la Calidad de los Servicios Públicos y organizó el Ayuntamiento de Alcobendas

- 10-12 de junio de 2004:el Síndic participó en las "Jornadas-Taller sobre la Acción humanitaria y la exclusión social en los países desarrollados" dentro del Master Internacional de Medicina Humanitaria de la Universidad Miguel Hernandez de Elche, celebrado en Madrid.

- 7 de julio y 27 de octubre de 2004: el Síndic preside el jurado y entrega el premio, respectivamente, del I Concurso escolar Síndic de Greuges de dibujo sobre derechos humanos

- 21 de julio de 2004: el Síndic y la Federación de personas sordas de la Comunitat Valenciana firman un convenio de colaboración.

- 25 de septiembre: el Síndic recibe el Premio Convivencia Patraix 2004 por su labor en defensa de los ciudadanos.

- 24 de noviembre de 2004: el Síndic interviene en el acto de presentación pública de la Campaña de sensibilización para la mejora de la imagen de la comunidad gitana celebrado en la Fundación Universidad Empresa de Valencia y en el II Congreso sobre la violencia contra la mujer organizado por la Diputación Provincial de Alicante.

ACTIVIDADES CONJUNTAS

XIX JORNADAS DE COORDINACIÓN DE DEFENSORES DEL PUEBLO

Las Jornadas de Coordinación de Defensores del Pueblo tienen carácter anual y congregan a los titulares y representantes de las instituciones del Defensor del Pueblo de España y de los Defensores del Pueblo autonómicos. El principal objetivo de estas reuniones de trabajo es intercambiar experiencias, así como profundizar y adoptar medidas sobre cuestiones relativas a las quejas que las oficinas de defensores reciben de los ciudadanos y que suponen un avance de los derechos fundamentales y de las libertades públicas.

Las *XIX Jornadas de Coordinación de Defensores del Pueblo*, que se celebraron durante los días 28, 29 y 30 de junio de 2004, tuvieron lugar este año en Santiago de Compostela y fueron organizadas por la oficina del Valedor do Pobo de Galicia.

Siguiendo el método de trabajo adoptado por primera vez en las XVII Jornadas de Navarra, se planteó un tema central, que en esta ocasión fue el de *Los Mayores* y con anterioridad a la celebración de las Jornadas, se celebraron dos talleres preparatorios: uno de ellos versó sobre la calidad en la gestión en las oficinas de los defensores, mientras que el otro estuvo dedicado a la educación de cero a tres años. A continuación detallamos la información relativa a estos dos talleres.

Taller de trabajo sobre la calidad en la gestión de los Defensores del Pueblo

El taller de Calidad en la gestión de los Defensores del Pueblo se celebró en la sede de la Defensora del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra, sita en Pamplona.

Antecedentes

El proceso de reforma y modernización del sector público en el que nos hallamos inmersos es ya una realidad irreversible cuyo eje se sitúa en la necesidad de garantizar en todo momento el derecho que tiene la ciudadanía a recibir servicios públicos de calidad de una Administración Pública eficaz y eficiente.

Este derecho, de forma implícita, queda recogido en el art. 103 de la Constitución, donde no sólo se consagra el principio de legalidad de la actuación administrativa, sino también su carácter instrumental al servicio de los intereses generales. De forma más explícita se contempla en el art. 41 de la proclamada Carta de Derechos Fundamentales de la Unión europea, al incluir con este carácter el derecho de la ciudadanía a una buena administración.

Desde que el Ministerio para las Administraciones Públicas elaborase en el año 1989 un documento titulado *Reflexiones para la modernización de la Administración del Estado* con el fin de garantizar la prestación de unos servicios públicos de calidad a la sociedad, nadie duda ya de la conveniencia de abordar este objetivo general de la calidad en la organización de las administraciones públicas, tanto por su dimensión, como por su vinculación directa con la ciudadanía.

La promulgación, tres años después (1992) de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, supuso, desde el lado de los ciudadanos y ciudadanas, un primer y serio intento de reforzamiento de su posición en la relación con dichas Administraciones, reconociéndoles un catálogo de derechos, simplificando los procedimientos e instaurando el uso de las nuevas tecnologías de la información. La publicación en el año 1996 de una exhaustiva Relación de Procedimientos Administrativos de la Administración General del Estado y la nueva reforma, en el año 1999, de la mencionada Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, fueron pasos consecutivos de ese mismo proceso.

Es esta sucinta reseña normativa es preciso destacar también la Ley 6/1997 de 14 de abril de Organización y Funcionamiento de la Administración General del estado (LOFAGE) en cuya exposición de motivos reconoce a los ciudadanos su derecho a recibir "servicios públicos de calidad" y que en su art. 4 aunque sin citarlo expresamente, introduce la idea de las cartas de servicios.

Este concepto fue explicitado en el capital Real Decreto 1259/1999 de 16 de julio por el que se regulan las cartas de servicios y los premios a la calidad en la Administración General del Estado.

Este Real Decreto incorpora también el sistema de evaluación de calidad de los servicios públicos de la Administración General del Estado.

Con distintas denominaciones, las Administraciones Públicas han venido haciendo suyas, en mayor o menor grado, la idea base que sostiene los objetivos de modernización, mejora..., calidad en definitiva, perseguidos por las leyes y normas antes citadas y cada día más exigidas por la ciudadanía como traducción de un mejor servicio y una mejor atención de sus necesidades.

En el ámbito de la gestión de las organizaciones públicas, hablar de calidad es hablar de un compromiso de servicio a la sociedad, porque es este servicio el que justifica la propia existencia de la Administración Pública y, por ello, lo que ha de inspirar todas sus actuaciones.

Los ciudadanos y ciudadanas tienen derecho a conocer cuales son los servicios que se les presta, o debe prestar,

desde el sector público, al igual que tienen derecho a recibirlos con la mayor calidad. Esta idea, esencial para todo el proceso de modernización y transformación de la gestión pública, ha adquirido rango legal en la reforma del año 1999 de la Ley del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común que, en su artículo 3º declara, entre otros, como principios de funcionamiento de la Administración, los de eficacia y eficiencia, el control de la gestión y de los resultados, la responsabilidad, la nacionalización y agilización de los procedimientos administrativos y de gestión, así como prestar un servicio efectivo a la sociedad.

Las Instituciones de Defensores del Pueblo, con carácter estatal o autonómico, forman parte del entramado de instituciones públicas con el que los ciudadanos se relacionan y al que le exigen idénticos criterios de actuación en cuanto a eficacia, eficiencia de sus organizaciones y adecuación tecnológica para impulsarlas.

Por ello, los Defensores y Defensoras del Pueblo, como instituciones públicas y garantistas de los derechos de la ciudadanía, no podemos permanecer ajenos a la incorporación en nuestras organizaciones de la cultura y técnicas del funcionamiento de calidad inherentes a la gestión de los intereses generales que tienen asignados, con arreglo a los principios de legalidad, eficacia, eficiencia, transparencia y participación ciudadana.

El Defensor del Pueblo Europeo fue la primera institución de este tipo en comprometerse formalmente con la ciudadanía en un funcionamiento de calidad, profundizando en el reconocimiento de los correspondientes derechos y deberes, a través de su propuesta al Parlamento Europeo, en el año 2001, del Código Europeo de Buena Conducta Administrativa.

Con el antecedente del camino emprendido por alguna de nuestras Instituciones, la Conferencia de Defensores del Pueblo Autonómicos, en el año 2003, realizó de forma conjunta una valoración positiva de dicha iniciativa del Defensor del Pueblo Europeo de avanzar en el modelo de gestión de calidad que demanda la sociedad al sector público, y acordó adherirse a esa propuesta a través de la aprobación, por cada Institución, del instrumento más oportuno para ello.

Objetivos básicos

Algunas Instituciones de los Defensores y Defensoras del Pueblo ya han iniciado, desde su criterio particular, actuaciones para avanzar en la implantación de ese modelo de gestión de calidad, bien adaptando el Código Europeo de Buena Conducta Administrativa a sus Instituciones, bien desarrollando sus propias Cartas de Servicios.

En cualquier caso, con la aplicación de estas iniciativas se persigue alcanzar los siguientes objetivos:

- Comprometerse formalmente con la ciudadanía en la prestación de unos servicios de calidad
- Garantizar la participación de los ciudadanos en el proceso de mejora permanente de estos servicios
- Potenciar los niveles de calidad en la gestión ya alcanzados y posibilitar su mejora progresiva
- Fomentar la implantación en las Administraciones Públicas de este tipo de iniciativas, como instrumentos de garantía de los derechos de los ciudadanos y ciudadanas en sus relaciones con dichas Administraciones.
- Comprometer a nuestras organizaciones internas para ir avanzando conjuntamente en el desarrollo de este modelo
- Contribuir a reforzar el derecho de la ciudadanía a recibir una gestión de calidad en los servicios que les prestan las Instituciones de los Defensores del Pueblo.

Efectos que se pretenden

Los programas de actuación para una gestión de calidad, como moderna filosofía de gestión de las organizaciones, se suelen diseñar con directrices muy sencillas pero que, en la práctica, han demostrado tener una extraordinaria eficacia para variar positivamente el rumbo de las mismas y mejorar sus resultados.

Con la aplicación de estas técnicas en el ámbito de las Instituciones de los Defensores y Defensoras del Pueblo, se persiguen los siguientes efectos:

Respecto de la ciudadanía

- Determinar qué instrumentos resultan más adecuados para conocer las expectativas de la sociedad sobre el funcionamiento de estas Instituciones, así como para posibilitar su participación activa en este proceso
- Cumplir y mejorar estas expectativas en cuanto a los servicios que deba recibir de nuestras Instituciones, mediante una adecuada gestión de personal, recursos y procesos.

Respecto a la organización administrativa de los Defensores del Pueblo

- Desarrollo del liderazgo de los Defensores y Defensoras del Pueblo, como impulsores de la cultura de calidad en la gestión de nuestras Instituciones
- Establecer una especial cooperación en esta materia con otras instituciones afines en el ámbito de los cauces de coordinación y colaboración existentes.
- Diseñar los procesos que sean necesarios para alcanzar los objetivos propuestos, definiendo procedimientos normalizados que posibiliten la unificación de los criterios de gestión, su medición y mejora.

Respecto de los equipos profesionales de las Instituciones de los Defensores del Pueblo

- Involucrar y comprometer a todo el personal en la política y estrategia a seguir para alcanzar esos resultados.
- Promover un marco estable y permanente de colaboración basado en una estrecha relación entre todos y un compromiso permanente de participación.
- Mejorar la formación continuada del personal y la actualización de sus conocimientos
- Introducir los mecanismos adecuados para propiciar la creatividad e innovación en los procesos, así como el reconocimiento de quienes los promueven.

Respecto a la adecuación de los medios y la adaptación para una mejor atención a la ciudadanía

- Incorporar las herramientas y avances tecnológicos que faciliten un mejor cumplimiento de las tareas internas, así como la relación con la ciudadanía
- Garantizar una correcta utilización de los recursos materiales estableciendo los sistemas de información y seguimiento del gasto público que resulten más adecuados
- Implantar un dispositivo eficaz para la prevención de riesgos laborales
- Establecer criterios de carácter medioambiental en el desarrollo y funcionamiento de nuestras instituciones

Implementar los mecanismos que resulten necesarios en este proceso para evaluar el nivel de cumplimiento de los objetivos y estrategias propuestos.

Conclusiones

En base a las consideraciones anteriores, las instituciones de los Defensores y Defensoras del Pueblo, en rela-

ción con la aplicación al funcionamiento de las mismas de técnicas de gestión de calidad, asumen las siguientes conclusiones:

"La introducción del factor "calidad" en nuestras organizaciones es una decisión de calado estratégico , a pesar de que, indirectamente, muchos de los factores que dimanan o persiguen la calidad ya están asumidos e incluso aplicados, por lo que no sería necesario introducir grandes elementos nuevos. Constituye una decisión estratégica porque plantea la conveniencia de desarrollar una visión diferente de nuestra actividad, con consecuencias internas y externas. Implica una variación del prisma utilizado para observar e impulsar la vida de la Institución y encontrar nuevos nudos de interconexión, de responsabilidades personales y, en definitiva, de nuevos compromisos que deben asumir los Defensores y Defensoras del Pueblo.

De otra parte, es preciso recordar la característica principal de nuestras Instituciones: la "misión" de atender las necesidades de los ciudadanos y ciudadanas desde la persuasión y la independencia. Es decir, aplicar criterios de calidad para la atención a la ciudadanía y el afianzamiento público de la Institución, los dos pilares básicos sobre los que debe asentarse un posible Plan de Calidad para la Institución del Defensor del Pueblo.

Es necesario que las Instituciones de los Defensores y Defensoras del Pueblo asuman compromisos más allá de la propia actividad administrativa habitual o de la pericia profesional de los equipos o de la agilidad que la Administración, como proveedor obligado de información, nos ofrece en función de sus ritmos internos o sensibilidad concreta. La "misión" de estas Instituciones implica una razón y estilo de ser diferentes a los de otros organismos públicos; su actuación se enmarca en un horizonte mucho más importante: la calidad del funcionamiento de nuestras Instituciones incide no sólo en la atención satisfactoria del ciudadano, sino también en la efectiva vigencia, vigilancia y aplicación de sus derechos.

Por eso, la utilización de un método específico, de entre los diversos existentes, para la consecución de los objetivos en materia de calidad y para conducir las organizaciones hacia esa meta, es base fundamental en los procesos de gestión de calidad que las Instituciones de los Defensores del Pueblo asumimos como método de trabajo.

Con este fin, los Defensores y Defensoras del Pueblo nos declaramos firmes convencidos de las ventajas de un sistema de gestión de calidad en nuestras organizaciones como instrumento adecuado para una mejor protección y promoción de los derechos cívicos; y, en este sentido, estamos dispuestos a liderar los avances y modificaciones que sean precisos para el logro de tales objetivos.

Pamplona, 26 de abril y 10 de mayo de 2004"

Taller de trabajo sobre la educación de cero a tres años

El taller de trabajo sobre la educación de cero a tres años se celebró en la sede del Síndic de Greuges de Catalunya, sita en Barcelona.

Introducción

El Defensor del Pueblo, los Defensores y Defensoras Autonómicos, y el defensor del menor de la Comunidad de Madrid, reunidos en Santiago de Compostela, los días 29 y 30 de junio de 2004, con ocasión de las XIX Jornadas de Coordinación de Defensores del Pueblo, consideramos oportuno formular las siguientes propuestas de cara al desarrollo formativo y la organización de servicios para la infancia de 0 a 3 años.

Nos hallamos en una encrucijada significativa, que favorece la redefinición y el cambio legislativo respecto a los servicios de este tramo de edad.

En estos momentos un pronunciamiento de los Comisionados Parlamentarios como garantes de los derechos fundamentales de los ciudadanos, y en particular del derecho a la educación, puede contribuir a la promoción de medidas a favor de la infancia de esta edad.

Constataciones

Los participantes en este taller entienden que las siguientes notas caracterizan la situación actual en este campo:

- La oferta es deficitaria en todos los territorios del estado, con distintos niveles de satisfacción de las necesidades.
- De hecho, hay una confusión y un desconocimiento de los modelos de servicios para la infancia, especialmente los recursos que puedan situarse dentro del que podemos llamar modelo formal.
- En algunos casos puede incluso hablarse de ausencia de sensibilidad sobre el tema.
- La regulación del modelo escolar normal está mucho más desarrollada que el conjunto de servicios que constituyen el modelo no formal. En el primer caso se ha dado un proceso formativo necesitado de una clarificación en este momento. En el caso del modelo no formal la normativización, cuando existe, es irregular y dispersa.
- La vertiente asistencial y la idea de la conciliación de la vida familiar y laboral todavía prima sobre el carácter educativo y la defensa del interés del menor en el diseño de las políticas para la infancia; y ello, tanto entre la ciudadanía como entre los mismos poderes públicos.

Los dos modelos de servicios para la infancia

Existen básicamente dos modelos de organización de los servicios para la infancia:

- El modelo escolar, modalidad educativa formal, o modelo institucional normalizado.
- Se acepta que, en un proceso de progresiva normativización, se llegó a una regulación aceptable, en cuanto a vitae y condiciones estructurales, siendo reseñable que a partir de la implantación de la LOGSE, ese tramo de edad forma parte del sistema educativo general.
- La modificación operada por la entrada en vigor de la Ley de Calidad de la Educación (LOCE), ha venido a replantear el carácter educativo de los servicios destinados a esta etapa, por lo que se hace preciso su reconsideración en el proceso de debate parlamentario previsto para la aprobación de una nueva Ley educativa
- Pero las necesidades de la infancia en estas edades pueden satisfacerse mediante medidas de apoyo a la familia, o medidas alternativas a la atención en centros educativos, que constituyen globalmente el modelo no formal.
- Los servicios de este modelo no entran en competencia con el modelo escolar formal. Son servicios y programas dirigidos a la infancia, a las familias, o a la infancia y a las familias a la vez.
- Considerados habitualmente como asistenciales y/o lúdicos, han de poder cubrir toda clase de necesidades de la infancia, ya sea en el ámbito sanitario, el educativo, el asistencial o el recreativo.
- Como ejemplos de estos servicios podríamos citar centros abiertos, ludotecas, espacios de relación familiar, bebetecas, parques temáticos, servicios a domicilio, redes de ayuda vecinal, escuelas de padres, guarderías laborales y de empresa, etc.,

hasta parques infantiles comerciales; pero también incluiríamos aquí servicios de atención precoz.

- La indefinición es la nota característica de estos servicios, cuya regulación, cuando existe, es muy diversa y parcial; y el conocimiento que de su existencia y de su interés y provecho tiene la ciudadanía es también escaso. Por ello, además de su regulación, se precisa una acción de promoción y difusión.
- En definitiva, las necesidades de la infancia en estas edades han de poder cubrirse a través de uno u otro modelo. La regulación, en cada caso, es distinta. No obstante, debería partir de los principios y criterios generales que a continuación se exponen.

Criterios y principios generales

La regulación y la organización de los servicios para la infancia en el tramo de 0 a 3 años, debería tener en consideración los siguientes criterios y principios generales:

- Los niños y niñas de 0 a 3 años son portadores de un derecho subjetivo al pleno desarrollo de su personalidad, cuya satisfacción implica la cobertura de todas sus necesidades asistenciales como educativas.
- El criterio rector en la organización y regulación de servicios para esta etapa debe ser el interés superior de los niños y las niñas.
- El objetivo a conseguir debe ser la satisfacción de las necesidades reales de los niños y niñas de estas edades. A tal fin, debe promoverse la formación y concienciación de las familias y la sociedad acerca de la conveniencia de utilizar los servicios para la infancia, formales y no formales, para dar satisfacción a esas necesidades, ya sean de carácter físico, sanitario, lúdico, o educativo, psicológico y social.
- Por otro lado, la cobertura de las necesidades reales de la infancia no ha de entrar en contradicción con la satisfacción de las necesidades de los padres (la conciliación de la vida laboral y familiar, por ejemplo).
- El recurso a los servicios para la infancia debe ser voluntaria para los padres pero la prestación de estos servicios es obligatoria para los poderes públicos. La Administración ha de garantizar el pleno ejercicio del derecho fundamental a la educación, asegurando plazas escolares suficientes y la posibilidad de acceder al goce de servicios no escolares. Es responsabilidad de la Administración publicar, dar a conocer los servicios no escolares a las familias y sensibilizarlas en orden a que los utilicen para cubrir las necesidades de la infancia.
- La educación de los niños y niñas de 0 a 3 años, cumple con una importante función compensatoria de la desigualdad de oportunidades. Esta función compensatoria debe determinar la creación de recursos, los cuales se ofrecerán prioritariamente a la infancia con necesidades especiales asociadas a sus condiciones personales (discapacitados) o socialmente desfavorecidas.
- La satisfacción del derecho a la educación de la infancia de 0 a 3 años supone el funcionamiento correcto de todo el sistema público de protección de menores (lucha contra la mendicidad, intervención preferente de las situaciones de riesgo, prioridad del acogimiento familiar por encima del residencial, agilización de los procesos administrativos de los acogimientos preadoptivos, duración mínima de la institucionalización, atención temprana, etc.)

Propuestas

En definitiva, las anteriores consideraciones nos llevan a formular las siguientes propuestas:

"1. Es necesario promover un debate social sobre las necesidades de la infancia de 0 a 3 años y sobre los

servicios que deben satisfacer estas necesidades, primando la defensa del interés superior del menor sobre los planteamientos orientados exclusivamente a la conciliación de la vida familiar y laboral.

Con todo, el interés del menor puede y debe ser compatible con el derecho de los padres a conciliar la vida familiar y la laboral. En este marco de debate social, conviene explorar e imaginar formas de atención a los menores que incluyan alternativas a la escolarización a tiempo completo, implicando modificaciones en la organización laboral con el fin de que los padres puedan atenderles adecuadamente.

2. *Los poderes públicos han de garantizar la satisfacción de las necesidades de los niños y niñas de 0 a 3 años, bien sea con su escolarización bien sea con el goce de servicios alternativos; y deben dar respuesta cumplida a las demandas de la población.*

3. Se deben realizar campañas de sensibilización de las familias y de la sociedad en general acerca de cuales son las necesidades de la infancia de 0 a 3 años, con especial atención a la importancia de su educación temprana, y concienciarlas acerca de la conveniencia de satisfacer dichas necesidades mediante el recurso a los servicios, formales y no formales, para la infancia.

4. *En la organización de servicios para la infancia, la Administración podrá optar por la creación de una red propia o por la utilización de servicios privados; o la combinación de ambos. En todo caso, la Administración ha de garantizar que todos los servicios para la infancia, ya sean públicos o privados, ya pertenezcan al modelo formal como al no formal, reúnan unos requisitos mínimos de calidad; y ejercerá con rigor su misión de tutela y vigilancia sobre los mismos.*

5. *La regulación de los servicios alternativos al modelo escolar se hará -sentado su carácter educativo- en un solo cuerpo legal que refunda la normativa sectorial existente en la materia. Abordará los objetivos pedagógicos y asistenciales, la cualificación y la formación inicial y continuada de los profesionales de este tramo de edad, las ratios, los requisitos de apertura y los procedimientos necesarios para garantizar los derechos de los menores y su dignidad personal. Se intentará corregir la excesiva feminización que se observa actualmente en todos los servicios para la infancia en este tramo de edad.*

6. *Se fomentará la participación de los padres en la vida de los servicios para la infancia, articulando los mecanismos necesarios para ello.*

7. *Debería contemplarse la realización de un catálogo de los servicios para la infancia de 0 a 3 años, en el cual se reflejen todos los recursos del modelo no formal. existente, a fin de facilitar su difusión y utilización, ya sean de carácter sanitario, educativo, asistencial o recreativo. Se distinguirán de los servicios de educación formal, pero deberán estar coordinados con ellos.*

   La oferta de servicios debe ser flexible y diversa, a fin de atender todas las realidades familiares, como es el caso de las familias con un solo progenitor, por ejemplo. Convendrá explorar e imaginar formas de atención a los menores que incluyan alternativas a la escolarización a tiempo completo.

8. *Se prestará una especial atención a las necesidades de la infancia en el mundo rural, creando servicios específicos de carácter itinerante si es necesario; y dando cobertura a las necesidades de los hijos de familias itinerantes o que participen en campañas agrícolas de temporada.*

9. *Un objetivo de futuro de los servicios para la infancia es su gratuidad. Hasta tanto este objetivo no se consiga, se garantizará que las familias con escasos recursos económicos puedan acceder a los mismos.*

10. *Se prestará una especial atención a los niños y niñas con necesidades especiales asociadas a sus condiciones personales (discapacitados) o socialmente desfavorecidos."*

Durante los debates del taller se formuló una propuesta del tenor siguiente: *"Se considerará la conveniencia de establecer un plan estatal de servicios para la infancia de 0 a 3 años, que contenga la concreción de las responsabilidades y compromisos básicos de los poderes públicos, en orden a establecer los medios de financiación, con su distribución entre las distintas Administraciones; y se elaborará también a nivel estatal, un mapa de los servicios para la infancia de este tramo de edad".*

No hubo consenso en este punto, por considerar que son las distintas Autonomías las que tienen la responsabilidad y las competencias para regular y organizar los servicios para la infancia de cero a tres años, y, por tanto, para hacer un mapa de los recursos existentes. En todo caso, podría parecer adecuado para establecer las obligaciones financieras del Estado, a determinar en el correspondiente presupuesto.

Tema central de las jornadas; La atención a las personas mayores.

Se presentaron las siguientes ponencias:

- *Las personas mayores en la sociedad actual* – Síndic de Greuges de la Comunitat Valenciana.
- *Universalización de la atención a las personas mayores dependientes* – Síndic de Greuges de Catalunya.
- *Envejecimiento de la población gallega. Plazas de residencias para mayores en Galicia*". - Valedor do Pobo de Galicia.
- *Derechos y deberes de los usuarios en las residencias de ancianos. Defensa de derechos y reglamento interno* - Defensora del Pueblo de Navarra.
- *La permanencia de los mayores en su entorno: un derecho a proteger por la Administración Pública.* – Procurador del Común de Castilla-León
- *La atención en el domicilio a las personas mayores en Canarias* – Diputado del Común de Canarias.
- *Personas mayores y vivienda* - Defensor del Pueblo Andaluz.
- *Discriminación de los trabajadores de "edad avanzada" en el ámbito laboral* -Defensor del Pueblo español.
- *Los malos tratos a las personas de edad* - Justicia de Aragón.
- *Personas mayores desatendidas: una realidad* - Defensora del Pueblo de Castilla-La Mancha.

El texto íntegro de las ponencias puede ser solicitado a la Oficina del Valedor do Pobo de Galicia, en la dirección de correo electrónico valedor@valedordopobo.com

Conclusiones

Los Comisionados Parlamentarios Autonómicos de Galicia (Valedor do Pobo de Galicia), Cataluña (Síndic de Greuges de Catalunya), País Vasco (Ararteko del País Vasco), Comunidad Foral de Navarra (Defensora del Pueblo de Navarra), Andalucía (Defensor del Pueblo Andaluz), Aragón (Justicia de Aragón), Comunidad Valenciana (Síndic de Greuges de la Comunitat Valenciana), Castilla y León (Procurador del Común de Castilla y León), Canarias (Diputado del Común de Canarias) y Castilla-La Mancha

(Defensora del Pueblo de Castilla-La Mancha), y el Defensor del Pueblo de España, reunidos en Santiago de Compostela los días 28, 29 y 30 de junio de 2004 en las XIX Jornadas de Coordinación, acordaron las siguientes conclusiones en torno a la ponencia marco referida a "La atención a las personas mayores":

Instamos a los gobiernos a que, siguiendo las recomendaciones de Naciones Unidas, introduzcan en sus programas de actuación referidos a las personas mayores los principios de independencia, participación, cuidados, autorrealización y dignidad.

Consideramos como el más adecuado para la atención a los mayores en el conjunto de nuestro país y en sus Comunidades Autónomas la implantación de un modelo basado fundamentalmente en el acceso universal a los servicios, y financiado a cargo de los impuestos generales. Es el sistema que ofrece más calidad en la atención y el más solidario.

Reclamamos de las instancias oportunas la regulación por ley, y con la precisión necesaria, de un sistema integral de protección económica y sociosanitaria a las personas mayores en situación de dependencia, y que establezca, específicamente, los derechos básicos relativos a los centros residenciales para la tercera edad (privacidad y confidencialidad, dignidad, autonomía, calidad de vida, conocimiento y defensa de sus derechos y participación en la gestión).

Consideramos que la atención a los mayores en su domicilio facilita la permanencia en el hogar, evita el desarraigo y la institucionalización de los ancianos y favorece los vínculos familiares, por lo que resulta necesario potenciar y dotar suficientemente los servicios de ayuda a domicilio. En todo caso, debe exigirse una adecuada cualificación profesional a los auxiliares de ayuda a domicilio y debe evitarse la deshumanización de la praxis asistencial.

Estimamos que los poderes públicos no pueden dejar de asumir el papel que les corresponde de responsables últimos y garantes de los sistemas públicos de protección social para la atención a las personas mayores, y, en ese sentido, deben adoptar las medidas necesarias para tutelar de manera efectiva el derecho de los ancianos a una vivienda digna y adecuada a sus necesidades.

Llamamos la atención sobre el grave problema de los malos tratos a las personas mayores. Al lado de la instauración de los marcos jurídicos adecuados para afrontar este problema, es preciso adoptar medidas preventivas, de sensibilización de los profesionales y cuidadores, y es preciso instaurar sistemas de evaluación de los programas que se pongan en marcha.

Constatamos la existencia de personas mayores desasistidas, ya sea por su propia negativa a recibir asistencia, por falta de medidas legislativas adecuadas o por falta de coordinación y de esfuerzo administrativo suficientemente rápido y eficaz. En todo caso, supone la existencia de una fisura en el sistema público de protección social y requiere, entre otras medidas, plantear a los servicios sociales la necesidad de crear plazas de emergencia para la atención inmediata de situaciones de asistencia urgente.

En Galicia, una de las Comunidades Autónomas españolas con mayor índice de envejecimiento, la Institución del Valedor do Pobo ha venido reclamando, prácticamente desde su creación, especial atención para paliar este problema.Por lo que respecta a plazas residenciales en relación al número de personas mayores, Galicia ocupa el tercer lugar por la cola entre todas las comunidades autónomas (solo en mejor posición que Murcia y Baleares), con 1,93 plazas por cada cien mayores de 65 años, y está muy lejos de las 3,5 plazas recomendadas por el Plan Gerontológico Nacional, y ya alcanzadas, y superadas, por varias de ellas. Para alcanzar el objetivo del Plan,

Galicia necesitaría en este momento 20.509 plazas residenciales (8.204, al menos de carácter público), y cuenta con 11.687 (de ellas no alcanzan la cifra de 4.000 las de carácter público, incluidas las concertadas).

Es obligado reclamar de los poderes públicos, tanto del Estado como de las Comunidades Autónomas, sobre todo de aquellas que presentan un mayor déficit de medios en la actualidad, un notable esfuerzo inversor que permita, a corto plazo, incrementar el número de plazas residenciales, sobre todo las de carácter público, y para asistidos. Solo así podrán aproximarse las ratios existentes a las previsiones del Plan Gerontológico Nacional y corregir la tendencia actual, reduciendo sensiblemente las listas de espera.

Llamamos la atención sobre el agravamiento en el futuro del problema del envejecimiento poblacional en España, que se convertirá a mediados del presente siglo en uno de los países con un porcentaje más elevado de personas mayores de 65 años, según las estimaciones de Naciones Unidas. Los poderes públicos han de actuar con previsión, y adoptar políticas que permitan hacer frente a los retos de su integración social plena, y de la prestación a los mayores de los servicios a los que tienen derecho en un Estado social.

REUNIÓN DE LA FEDERACIÓN IBEROAMERICANA DEL OMBUDSMAN

La Federación Iberoamericana del *Ombudsman* es una agrupación que reúne exclusivamente a Defensores del Pueblo, procuradores, comisionados y presidentes de comisiones públicas de Derechos Humanos de los países iberoamericanos de ámbito nacional, estatal, autonómico o provincial. También forman parte de ella los Defensores estatal y autonómicos de España, el Defensor del Pueblo portugués y el del Principado de Andorra.

Su objetivo primordial es ser un foro para la cooperación, el intercambio de experiencias y, la promoción, difusión y fortalecimiento de la Institución del *Ombudsman* en las regiones geográficas de su jurisdicción, independientemente del nombre específico que reciban.

La FIO se reúne anualmente en una *Asamblea General* a fin de hacer balance, aprobar informes que le somete el Comité Directivo y emitir las declaraciones y comunicados públicos que sean convenientes para la efectividad de sus objetivos. Estas asambleas se celebran, normalmente, durante el transcurso de un congreso en el que se debaten temas de actualidad y trascendencia y se intercambian experiencias de mutuo interés.

Durante los días 8 al 11 de noviembre de 2004, el *IX Congreso de la Federación Iberoamericana del Ombudsman se celebró* en Quito, Ecuador. El tema central del Congreso fue "Sistemas Internacionales de promoción y protección de los derechos humanos".

Durante la primera sesión de trabajo, los participantes analizaron el sistema universal de promoción y se desarrollaron las siguientes ponencias:

- *Sistema universal: mecanismos convencionales y no convencionales de promoción y protección de derechos humanos*
- *Rol de las instituciones nacionales de derechos humanos en el marco de la protección internacional: presente y futuro*

La segunda sesión estuvo dedicada al sistema europeo, y se impartieron las siguientes ponencias:

- *Posibles medios de vinculación entre el Ombudsman y las instancias de control creadas en el seno del sistema europeo de protección de los derechos humanos*

- *El acceso directo del ciudadano al tribunal europeo de derechos humanos*

Por último, durante la tercera sesión se profundizó sobre el sistema interamericano y las ponencias se pronunciaron sobre:

- *Derechos humanos: retos y perspectivas en la corte internacional de derechos humanos*
- *Derechos humanos: retos y desafíos de los órganos políticos de la organización de estados americanos*

Finalmente, se aprobó, a modo de conclusión, la Declaración que a continuación reproducimos:

DECLARACIÓN DE QUITO

Los Defensores del Pueblo, Procuradores, Proveedores de Justicia, Comisionados y Presidentes de Comisiones Públicas de Derechos Humanos, reunidos en el IX Congreso Anual de la Federación Iberoamericana de *Ombudsman* (FIO), en la Ciudad de Quito, Ecuador, del 8 al 11 de Noviembre de 2004.

CONSIDERANDO:

Que el importante papel que desempeñan los *Ombudsman* como garantes del respeto y vigencia de los derechos humanos es indispensable para la consolidación de la democracia y el Estado de Derecho;

Que uno de los mandatos de esta Federación es promover la creación de la figura del *Ombudsman* en los países en donde aún no se ha instituido, para garantizar la vigencia de los derechos humanos en toda la región;

Que la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos de Nicaragua está creada por medio de la Constitución y su mandato es la promoción de los derechos humanos y la garantía de la vigencia de estos;

Que la figura del Defensor del Pueblo de San Luis, Argentina, está consagrada en la Constitución de la Provincia y que la Legislatura de esa Provincia modificó la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo reduciendo su mandato a un año con posibilidades de ser reelegido por un único período;

Que los derechos humanos, desde la perspectiva de su integralidad, emanan de la dignidad misma de la persona humana, más allá de intereses particulares de sectores políticos, económicos, sociales e ideológicos. Por lo tanto, constituyen el marco ideal para construir una sociedad democrática, igualitaria, equitativa y solidaria, mediante la participación ciudadana y la facilitación, por parte del Estado, de los instrumentos jurídicos y los mecanismos legales para su realización, así como para la efectiva justiciabilidad de los mismos;

Que los derechos económicos, sociales y culturales fijan los límites mínimos que debe cubrir el Estado en materia económica y social para garantizar el funcionamiento de sociedades justas y para legitimar su propia existencia;

Que persisten diferentes formas de desigualdad y discriminación hacia las mujeres en las prácticas sociales e institucionales, que limitan el ejercicio pleno de sus derechos humanos y no contribuyen a acortar la brecha entre la igualdad formal y la igualdad real;

Que de acuerdo con la Carta Democrática Interamericana, la democracia es un derecho humano, por lo que los *Ombudsman* de la Región, de acuerdo con su mandato, deben tener una participación activa en la tutela de los derechos de los ciudadanos de sus respectivos países;

Que toda forma de actos, métodos, prácticas y manifestaciones terroristas, son contrarias a los derechos humanos, las libertades fundamentales y la democracia, y que constituyen una amenaza a la integridad territorial, la seguridad de los Estados y de los gobiernos legítimamente constituidos;

Que como miembros de esta Federación y de acuerdo a nuestros mandatos tenemos el objetivo de establecer y mantener relaciones con los órganos e instituciones que trabajan por los derechos humanos, la Democracia y el mantenimiento de la paz;

Que los *Ombudsman* pueden jugar un papel vital en la promoción y protección de los derechos humanos por medio del trabajo conjunto con los Sistemas Internacionales de Promoción y Protección de los Derechos Humanos;

Que la migración en toda Iberoamérica se ha convertido, en los últimos años, en un asunto de primer orden dentro de las agendas de los estados, organismos internacionales y de la sociedad civil, y enfrentan el desafío de encontrar un equilibrio entre la adecuada protección de los derechos humanos de la población migrante y la necesidad de ordenar los flujos migratorios que se producen en la región;

Que una de las funciones más importantes del *Ombudsman* es la protección y promoción de los derechos humanos de los pueblos indígenas y afro descendientes, con el fin de que los Estados de la región respeten sus usos y costumbres;

Que para el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes de la región, los Estados deben invertir sus recursos prioritariamente en la atención de programas sociales en los campos de la educación, la salud, la vivienda y el medio ambiente, con la finalidad de disminuir los índices de pobreza, eliminar la exclusión social y respetar así integralmente los derechos humanos;

Que la explotación minera no responsable a cielos abiertos amenaza el desarrollo y el ambiente de las comunidades originarias;

DECLARAN QUE:

1.- REITERAN su compromiso de cumplir con su mandato constitucional y legal de promoción, protección y defensa de los derechos humanos, y por esa vía contribuir a la consolidación de la Democracia y el Estado de Derecho.

2.- REAFIRMAN la vigencia de la igualdad y la no discriminación de las mujeres, apoyando las acciones dirigidas a fortalecer la promoción y protección de sus derechos humanos, de conformidad con el principio de la transversalidad en sus instituciones, así como mediante las instancias especializadas en la materia.

3.- EXPRESAN su compromiso de difundir el II Informe de Derechos Humanos de la FIO, Derechos de la Mujer, entre las instituciones y organismos internacionales, intergubernamentales y no gubernamentales que procuren el respeto de los derechos humanos.

4.- EXHORTAN a los Estados a implementar medidas orientadas a materializar los compromisos asumidos en los tratados internacionales sobre derechos de la mujer, manifestando su disposición de hacer seguimiento al cumplimiento de los mismos.

5.- REITERAN su disposición a velar por que los Estados implementen y desarrollen adecuadamente los compromisos internacionales asumidos en la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) y la

Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, exhortando a los Estados que no lo hayan hecho, a la ratificación del Protocolo Facultativo de la Convención CEDAW.

6.- SOLICITAN a los Estados, a los gobiernos y a la sociedad civil, a respetar y favorecer los procedimientos, métodos y resultados de los sistemas electorales propios de la democracia, como expresión del ejercicio de los derechos políticos y de la voluntad de los ciudadanos de participar en el destino de sus países.

7.- INSTAN a los gobiernos de la región a definir políticas integrales de combate a la corrupción, la impunidad, el tráfico ilícito y consumo de drogas, y el lavado de dinero, para evitar las consecuencias de deterioro social y erradicar la inserción del crimen organizado en las estructuras del Estado.

8.- REITERAN el derecho de libre acceso a la información pública que es necesaria para promover la transparencia, para combatir la corrupción, para que la ciudadanía pueda hacer a sus gobiernos responsables por las decisiones que toman en su representación; y para que los habitantes puedan tomar decisiones informadas y así participar más ampliamente en la vida pública.

9.- RECHAZAN el uso de la violencia en la solución de los conflictos y promueven las soluciones pacíficas de conformidad con los principios de derecho internacional.

10.- REAFIRMAN su compromiso de fomentar la paz, el bienestar de los pueblos y su libre determinación, el respeto a los derechos humanos, y **EXHORTAN** a los Estados y a la comunidad internacional, a tomar medidas para que efectivamente nuestras sociedades puedan vivir en condiciones de paz y libres de toda amenaza a su seguridad y de todo intento de menoscabo.

11.- INVITAN a los Estados a tomar medidas para fortalecer la cooperación, a fin de prevenir y combatir el terrorismo, en estricto apego y respeto al derecho internacional, las normas internacionales de derechos humanos y el derecho internacional humanitario.

12.- REITERAN su disposición a continuar desarrollando una relación de cooperación con los Sistemas Internacionales de Promoción y Protección de los Derechos Humanos, a fin de fortalecer a las instituciones miembros de la Federación en su labor de promoción, defensa y vigilancia de los derechos humanos.

13.- OFRECEN a la Secretaría General, a la Oficina del Alto Comisionado, a la Comisión de Derechos Humanos y sus órganos subsidiarios, los órganos de tratados, y demás entidades que conforman el Sistema de Naciones Unidas, el trabajo, la experiencia, los conocimientos y las investigaciones de sus instituciones en relación con la situación de los derechos humanos de los pueblos de Ibero América.

14.- SOLICITAN a la Comisión de Derechos Humanos de la ONU y a sus órganos subsidiarios a que continúen y adelanten la discusión para definir el status de las INDH dentro de tales órganos, así como las formas y procedimientos más eficaces para la participación de nuestras instituciones en el futuro próximo.

15.- INVITAN respetuosamente a la Organización de Estados Americanos a establecer una relación de trabajo y cooperación con la Federación, así como a crear espacios y mecanismos de participación para las defensorías, procuradurías y comisiones de derechos humanos, en los distintos órganos del sistema interamericano con mandatos en la promoción y protección de los derechos humanos.

16.- OFRECEN a la Asamblea General de la OEA, la Secretaría General, la Comisión y la Corte

Interamericana de Derechos Humanos, la Comisión Interamericana de Mujeres, el Instituto Interamericano del Niño, la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos, y demás órganos de la OEA, sus informes, recomendaciones, diagnósticos, investigaciones sobre la situación de derechos humanos en Ibero-América, como una ratificación de nuestra disposición de colaborar en los espacios comunes que nos corresponden legalmente.

17.- AGRADECEN a la Corte Interamericana de Derechos Humanos y muy especialmente a su presidente, Magistrado Sergio García Ramírez, su apoyo en las actividades orientadas al fortalecimiento de la instituciones miembros de la Federación Iberoamericana de *Ombudsman*.

18.- SUBRAYAN el papel del Consejo de Europa en el reconocimiento de la importancia de la institución del *Ombudsman* en el seno de los sistemas nacionales de protección de los derechos humanos, en especial de su Comisionado para los Derechos Humanos, señor Álvaro Gil-Robles, por la labor realizada en el ámbito de la cooperación entre los *Ombudsman* europeos y entre ellos y el Consejo de Europa.

19.- AFIRMAN que siendo la migración económica masiva, una de las dramáticas manifestaciones de la pobreza en la región, es necesario mantener firme la vigilancia y protección de los derechos humanos de los migrantes, denunciando a los responsables directos y operativos de las políticas migratorias que violentan derechos fundamentales del ser humano, como el derecho a la movilidad personal, al trabajo, a la libre elección de residencia, entre otros.

20.- REINVINDICAN la importancia de seguir realizando investigaciones e implementando políticas, programas y acciones orientadas a garantizar los derechos de los migrantes, pues consideran su situación de vulnerabilidad como uno de los retos más importantes para los derechos humanos en el nuevo siglo. Por lo que, se comprometen a continuar difundiendo el I Informe Regional sobre Derechos Humanos de la FIO dedicado a los derechos de los migrantes.

21.- REAFIRMAN la necesidad de fortalecer la coordinación y comunicación entre las Defensorías y Procuradurías de la Región, para lograr una efectiva protección a las personas migrantes.

22.- AGRADECEN a la Organización de Estados Americanos la invitación a participar en el Grupo de Trabajo Encargado de Elaborar el Programa Interamericano para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos de los Migrantes, incluyendo los Trabajadores Migrantes y sus Familias, y manifiestan su disposición de continuar colaborando con este Grupo de Trabajo.

23.- REITERAN que el derecho a un nivel de vida adecuado tiene su fundamento en la lucha por un sistema económico justo, moralmente válido, en el cual se tome en cuenta la armonía individual, social y con la naturaleza.

24.- RECONOCEN la profunda brecha que divide a nuestras sociedades entre ricos y pobres, y la que existe entre el mundo desarrollado y el mundo en desarrollo, lo cual significa una amenaza para la prosperidad, la seguridad y la estabilidad de nuestros Estados. En este sentido, **EXHORTAN** a los Estados y a la comunidad internacional a implementar medidas destinadas a combatir efectivamente la pobreza y la exclusión.

25.- SOLICITAN a los Estados de la región que realicen todos los esfuerzos necesarios para controlar la explotación minera a cielos abiertos no responsable que va en detrimento de un ambiente sano de todos los habitantes.

26.- EXHORTAN a los Estados a que agilicen las negociaciones de las Declaraciones relativas a los pueblos indígenas de la ONU y OEA. Y se comprometen a solicitar a los Estados que todavía no lo han hecho a ratificar el Convenio 169 de la OIT, sobre los derechos de los pueblos indígenas y tribales y a promover las medidas necesarias en el ámbito interno para darle plena vigencia.

27.- REITERAN, debido a la condición Ibero-Americana de sus asociados, su aspiración de establecer una estrecha relación de cooperación con la Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno y su Secretaría de Cooperación, la cual consideran fundamental en el trabajo por el fortalecimiento de la democracia y los derechos humanos en la región.

28.- SOLICITAN a los gobiernos de la región que se encuentran negociando Tratados de Libre Comercio, que se aseguren de que los mismos contengan garantías de respeto a los derechos humanos.

29.- SOLICITAN a las autoridades de las Repúblicas de Chile, Oriental de Uruguay, Federativa de Brasil y a la República Dominicana que se unan a la corriente Iberoamericana de *Ombudsman*, como aspiración legítima de todas las personas de la región y elemento esencial de la democracia y el Estado de Derecho.

30.- MANIFIESTAN la importancia de trabajar conjuntamente con la Asociación Brasileña de *Ombudsman* (ABO), en la promoción de la institución del *Ombudsman* conforme a los Principios de París, en la República Federativa de Brasil.

31.- EXPRESAN su apoyo a la sociedad ecuatoriana en la búsqueda de soluciones pacíficas, democráticas y apegadas al Estado de Derecho en la resolución de sus conflictos políticos y sociales, lo cual es consecuente con los valores intrínsecos de este hermano país.

32.- EXHORTAN, respetuosamente, a la Asamblea Legislativa de la República de Nicaragua a que designe, a la mayor brevedad, al Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos, a quien se le venció el mandato desde julio de 2004, ya que su nombramiento es vital para la plena vigencia de los derechos humanos.

33.- RECOMIENDAN a la honorable Legislatura de la Provincia de San Luis que modifique la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo, restituyéndole el período de cuatro años vigente en la anterior ley.

34.- RECHAZAN los actos de hostigamiento y asedio contra los Defensores de Derechos Humanos y las instituciones que representan, los cuales impiden y dificultan las tareas que desarrollan en el ámbito nacional y regional, por considerarlos atentatorios a la democracia y los derechos humanos.

35.- RECHAZAN cualquier acto orientado a menoscabar la labor que vienen desarrollando la Procuraduría de los Derechos Humanos de Guatemala y la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos de El Salvador.

36.- MANIFIESTAN su solidaridad con el pueblo colombiano y sus instituciones por su legítima y sentida aspiración de construir la paz, reducir el fenómeno de la violencia y dar fin a los conflictos armados internos, por lo que **RECOMIENDAN** privilegiar los mecanismos pacíficos de resolución de conflictos, el diálogo, los principios democráticos y el respeto a la dignidad humana, en estricto apego al Estado de Derecho, entendiendo que es el único camino para lograr la paz duradera, el desarrollo y el goce y ejercicio de los derechos humanos.

37.- EXHORTAN al Estado de Honduras a que sus iniciativas de crear comisiones, oficinas y unidades de

derechos humanos no menoscaben el mandato Constitucional y legal del Comisionado Nacional de los Derechos Humanos de la República de Honduras.

38.- EXHORTAN a los Estados Ibero-Americanos y a la comunidad internacional a sumar esfuerzos que contribuyan con el mejoramiento de la situación política, económica y social de la hermana República de Haití, respetando en todo momento su soberanía nacional, su Constitución y sus instituciones.

39.- AGRADECEN a la Universidad de Alcalá, a la Agencia Española de Cooperación Internacional y al Programa Regional de Apoyo a las Defensorías del Pueblo su importante contribución para el fortalecimiento de la Federación Iberoamericana de *Ombudsman*, en general y las instituciones miembros en particular.

40.- MANIFIESTAN su gratitud a la Corporación Andina de Fomento (CAF) y al Fondo Especial para *Ombudsman* e Instituciones Nacionales de Derechos Humanos en América Latina y el Caribe por su valiosa contribución en la realización del IX Congreso y Asamblea de la Federación Iberoamericana de *Ombudsman*.

41.- EXPRESAN su agradecimiento al Defensor del Pueblo de la República del Ecuador, Claudio Mueckay, por la organización del IX Congreso y Asamblea Anual de la FIO, y muy especialmente a los funcionarios de esa institución por su entereza, dedicación, amabilidad y atención durante la realización de este encuentro.

En la Ciudad de Quito, Ecuador, a los once días del mes de noviembre del año dos mil cuatro.

EL INSTITUTO INTERNACIONAL DEL OMBUDSMAN

Los Defensores del Pueblo autonómicos de España son miembros del Instituto Internacional del *Ombudsman* (IIO), organización de ámbito mundial creada en 1978, como una red internacional de oficinas de *Ombudsman*, sin finalidad de lucro, y de acuerdo con la Ley de Sociedades de Canada, país donde se encuentra la sede. Hoy en día, esta organización está estructurada en seis grandes regiones: 1) África, 2) Asía, 3) Australasia y el Pacífico, 4) Caribe y Latinoamérica, 5) Europa y 6) América del Norte.

Sus objetivos, entre otros, son promover el concepto y la institución del *Ombudsman* y su desarrollo a través del mundo, fomentar la participación regional en las actividades del Instituto y desarrollar capítulos regionales con la finalidad de descentralizar sus actividades, desarrollar y conducir programas que permitan el intercambio de información y experiencias de las distintas oficinas del *Ombudsman*.

A fin de llevar a cabo sus objetivos, cada cuatro años se realiza un Congreso Internacional del *Ombudsman* que congrega a todos los miembros del Instituto.

Del 6 al 10 de septiembre de 2004 se celebró en Québec, Canadá, la *VIII Conferencia Internacional del Ombudsman*, organizada por la *Protectrice du Citoyen* de Quebec, Pauline Champoux-Lesage. El tema central del la Conferencia fue "El equilibrio entre las obligaciones del ciudadano y el reconocimiento y responsabilidades del individuo: el papel del *Ombudsman*".

Durante los cuatro sesiones de trabajo de la Conferencia se abordaron los siguientes temas: el respeto a la diversidad humana y el entendimiento general de los valores democráticos; la responsabilidad del *Ombudsman* en el desarrollo de un servicio público, ético, de frente a los cam-

bios sociopolíticos y económicos; y la posición del *Ombudsman* en cuanto al reconocimiento de los derechos individuales y libertades y el incremento de seguridad.

INSTITUTO EUROPEO DEL OMBUDSMAN

El Instituto Europeo del *Ombudsman* es una organización, fundada en 1988, que engloba a las oficinas de defensores del pueblo de ámbito europeo. Su objetivo principal es tratar científicamente cuestiones sobre los derechos humanos, sobre la protección del ciudadano y sobre la actividad y competencia de los *Ombudsman*, así como de hacer investigaciones sobre estos temas, de divulgar y promover el concepto del *Ombudsman*, de apoyar científicamente organizaciones de defensores del pueblo nacionales e internacionales y de colaborar con organizaciones de semejantes propósitos.

La Junta Directiva de este organismo se reunió en la ciudad holandesa de Rótterdam, y abordó entre otros temas, la preparación de la Asamblea General del Instituto Europeo del *Ombudsman*.

La Asamblea General se celebró el 10 de mayo en el Parlamento de la República de Hungría en Budapest y estuvo organizada por los Comisionados del Parlamento húngaro para los derechos humanos y para los derechos de las minorías. Los participantes debatieron las funciones y competencias del *Ombudsman* en relación con la defensa de los derechos de la minoría; la Asamblea General eligió al nuevo presidente, Markus KAEGI, Defensor del Pueblo del Canton Zurich, Suiza, y a la nueva Junta Directiva.

1 - AA.VV., *Comentario a la Ley y al Reglamento de Extranjería e Integración Social (LO 4/2000, LO 8/2000 y RD 864/2001)*. Comares, Granada, 2002.

2 - AA.VV., "Ciudadanía e inmigración" en *Anales de la Cátedra Francisco Suárez,* 37/2003. 2003.

3 - AA.VV., (Miraut L., ed.), *Justicia, Migración y Derecho*, Madrid, Dykinson. 2004.

4 - Abramovich, V. / Añón, MJ. / Courtis, CH. (comps.), *Derechos sociales. Instrucciones de uso*, México, Fontamara, 2003.

5 - Actis, W. / De Prada, M.A / Pereda, C., *Inmigración y trabajo en España. Trabajadores inmigrantes en el sector de la hostelería*. Madrid, IMSERSO. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 1999.

6 - Anguiano Tellez, M.E., "Migración reciente de latinoamericanos a España: trayectorias laborales y movilidad ocupacional" en *Papeles de Población* núm 33, julio-septiembre 2002, México 2002.

7 - Añón, M.J., "Los derechos sociales: el test de la inclusión", en *Trabajo, derechos sociales y globalización,* Antón A., (ed), Madrid, Talasa, 2000.

8 - Añón, M.J., *La universalidad de los derechos: el reto de la inmigración,*, Valencia, Tirant Lo Blanch, 2003.

9 - Aragón, M., "¿Es constitucional la nueva ley de extranjería?" en *Claves de Razón Práctica,* nº 112, 2001.

10 - Aranguren, L.A. / Saez P., *De la tolerancia a la interculturalidad*. Madrid, Anaya, 1998.

11 - Asensi, J. (ed), *Comentarios a la Ley de extranjería,* Asensi J. (ed), Zaragoza, Edijus, 2000.

12 - Asociación Nacional para la Educación Infantil (NAYEC), *Respuesta a la diversidad lingüística y cultural: recomendaciones para una Educación Infantil eficaz*, noviembre,1995.

13 - Aubarell, G. (dir)., *Perspectivas de la inmigración en España. Una aproximación desde el territorio*, Icaria, Antrazyt, Barcelona, 2003.

14 - Bañón Hernández, A.M., *Discurso e inmigración: propuestas para el análisis de un debate social*. Ed. Universidad de Murcia, 2005

15 - Bauböck, R., "Cómo transforma la inmigración a la ciudadanía" en AA.VV. (Aubarell y Zapata, eds.), *Inmigración y procesos de cambio*, Barcelona, Icaria, 2004.

16 - Bonino, C. / Aragón J. / Rocha F., *Los planes de las Comunidades Autónomas para la integración social de las personas inmigrantes*. Madrid, Confederación Sindical de Comisiones Obreras, 2003.

17 - Cachón Rodriguez, L., "¿Una economía sin inmigrantes?" en *La Vanguardia*, 28 de noviembre de 2004.

18 - Camós Victoria, I., "El contingente de trabajadores extranjeros y la suficiencia de trabajadores o la situación nacional de empleo como límites para la concesión de permisos de trabajo" en *Revista de Derecho Migratorio y Extranjería*, núm. 5, marzo 2004.

19 - Camós Victoria, I., "La no consideración del contingente de trabajadores extranjeros como mecanismo único y general de acceso a la autorización (permiso) de trabajo para los extranjeros" en *Aranzadi Social*, núm. 9, octubre 2004, págs. 37-46, 2004

20 - Campo Ladero, M.J., *Opiniones y actitudes de los españoles ante el fenómeno de la inmigración.* Madrid, 2004.

21 - Castells, M., *Europa en construcción. Integración, identidades, seguridad*. Barcelona, CIDOB, 2004.

22 - Castles, S., "Globalización e Inmigración" en AA.VV. (Aubarell y Zapata, eds.), *Inmigración y procesos de cambio*, Barcelona, Icaria, 2004.

23 - Centro de estudios y documentación sobre racismo y xenofobia, Mugak. *Inmigración racismo y xenofobia. Análisis de prensa.*

24 – Ceres, *Inmigración irregular en Cataluña. Análisis y propuestas*, Barcelona, 2004.

25 - Chebel, M., "L'imaginaire arabo-musulman" en *Presses Universitaires de France*. Paris, 1993.
26 - Colectivo IOÉ (Actis W. / Pereda C. / De Prada M.A), "Inmigración, escuela y mercado de trabajo" en *Colección Estudios Sociales*, núm. 11, Fundación "La Caixa", 2002.
27 - Comisiones Obreras, *Informe: la escolarización de los hijos de los inmigrantes en España*, 1997.
28 - Consejo Escolar de Castilla-La Mancha, *Informe: las Propuestas de la Comunidad Educativa al Libro Blanco de la Educación*, diciembre 2001.
29 - De Lucas, J., *Puertas que se cierran. Europa como fortaleza*, Barcelona, Icaria, 1996.
30 - De Lucas, J., "Política de inmigración: 30 propuestas" en *Claves de Razón Práctica,* nº 121, 2002.
31 - De Lucas, J., "La herida original de las políticas de inmigración. A propósito del lugar de los derechos humanos en las políticas de inmigración" en *Isegoría. Revista de Filosofía Moral y Política,* nº 26, 2002.
32 - De Lucas, J., "Acerca del debate sobre inmigración y ciudadanía. Políticas de inmigración, ciudadanía y derechos de los inmigrantes en la Unión Europea" en *Jurídica. Anuario del departamento de derecho de la universidad iberoamericana,* nº 33, 2003.
33 - De Lucas, J., *Globalización e identidades. Claves políticas y jurídicas,* Icaria, Barcelona, (versión en catalán en Pòrtico), Barcelona, 2003.
34 - De Lucas, J., / Torres, F., *Inmigrantes ¿cómo los tenemos? Algunos desafíos y (malas) respuestas.* De Lucas J. et alt, Madrid, Talasa, 2002.
35 - De Lucas, J., *Blade Runner. El Derecho, guardián de la diferencia*, Valencia, Tirant lo Blanch, Cine y Derecho. Imágenes del Derecho en el cine, 2003.
36 - De Lucas, J., "Fronteras e identidades: paradojas del proyecto europeo", en el monográfico dedicado al Tratado constitucional por la edición española de Le Monde Diplomatique, *Europa: momentos decisivos*, 2005.
37 - Defensor del Menor en la Comunidad de Madrid, *Menores inmigrantes en España*, Madrid, 2001.
38 - Departamento de Migraciones Confederal., *Evolución de los permisos de temporada por sectores, 1999-2002*, Noviembre 2002.
39 - Dijk, T.A., *Racismo y análisis crítico de los medios*. Paidos, Buenos Aires 1997
40 - Escrivá Chordá, A., "Inmigrantes peruanas en España"." en *Revista Internacional de Sociología* 36, 2003.
41 - Ferrajoli, L., *Derechos y garantías. La ley del más débil*, Madrid, Trotta (trad. de Pisarello G. / Ibáñez P.A.), 1999.
42 - Fundación Iberoamericana Europea. *Estudio inmigración y racismo. Análisis de los medios de comunicación*. CIPIE. 2003
43 - García, F. / Barragán J y C., "Sociedad multicultural e interculturalismo versus inmigración extranjera: aportaciones teóricas para el debate." en *Documentación Social* 121, 2000.
44 - García Añón J., "Inmigración y derechos de ciudadanía: la integración de los inmigrantes en las políticas públicas locales y autonómicas", Aubarell, G. (dir.) en *Perspectivas de la inmigración en España. Una aproximación desde el territorio*, Icaria, Antrazyt, Barcelona, 2003
45 - García Añón, J., "Derechos sociales e igualdad", en Abramovich V. / Añón Mª. J. / Courtis CH. (comps.) *Derechos sociales. Instrucciones de uso*, México, Fontamara, 2003
46 - García Añón, J. "Medidas antidiscriminatorias y derechos de los inmigrantes" en *La universalidad de los derechos: el reto de la inmigración*,, Valencia, Tirant Lo Blanch, 2003.
47 - García Castaño, J., *Libro actas III Congreso inmigración en España*. Proyecto sur de ediciones. Granada, 2002.
48 - García Castaño F.J. / Muriel López, C. (dir.), *La inmigración en España. Contexto y alternativas,* Laboratorio de Estudios Interculturales, Universidad de Granada, 2002.
49 - García España, E., *Inmigración y delincuencia en España: Análisis criminológico*, Valencia, 2001

50 - García Garrido, J.L., "Interculturalismo: el reto de la Educación Europea," en *Vela Mayor*, nº 5, 1995.

51 - García Pérez, I., *Situación de la inmigración extracomunitaria en Navarra*. Pamplona, Gobierno de Navarra. Dirección General de Trabajo, 1998.

52 - García Vázquez S., *Escuetas reflexiones sobre la Reagrupación Familiar y la integración*. (sin publicar), Universidad de Coruña, mayo de 2005

53 - Garrido, A.., "Citizenship and exclusion on Europe's southern frontier: the case of El Ejido" en *Diversity in the City*. Martinello M. / Piquard B. Bilbao, Universidad de Deusto, 2002.

54 - Giménez, C., *Inmigración y multiculturalidad en Lavapiés. Un cambio interpretativo de los procesos urbanos de multiculturalización. II Congreso sobre la Inmigración en España*, Madrid, Universidad Pontificia de Comillas, 2000.

55 - González Pérez, V., "Política de inmigración y presencia africana en la agricultura mediterranea de España" en *Africanos en la otra orilla*. Francisco Checa. Barcelona, Icaria, 1998.

56 - Goytisolo, J. / Sami Naïr. *El peaje de la vida. Integración o rechazo de la emigración en España*. Madrid, Aguilar, 2000.

57 - Grinberg, L. y R., *Psicoanálisis de la inmigración*. Ed. Paidós. Barcelona, 1984.

58 - Habermas, J., *La inclusión del otro* (trad. y estudio preliminar de Velsaco J.C.), Madrid, Paidós, 1999.

59 - Huntington, S.P., *The clash of civilizations and the remaking of world order*. London, Simon & Schuster, 1997.

60 - Instituto Nacional de Estadística.

61 - Izquierdo Escribano A., *Informe sobre la Regularización del año 2000*. Ministerio del Interior. 2000.

62 - Izquierdo, A. (dir.), *Inmigración: mercado de trabajo y protección social en España,* Izquierdo A. (dir.), Madrid, CEC, 2003,

63 - Izquierdo Escribano, A., *Inmigración y política en España, 1996-2003*. San Diego, University of California- San Diego.2004.

64 - Kok, W., *Jobs, jobs, jobs. Creating more employment in Europe*. Brussels, European Commission, European Employment Taskforce, 2003.

65 - Lagnaoui, A., *Aux frontières de la tradition marocaine*. Editions Toubkal. Casablanca, 1999

66 - Laparra, M., "Una perspectiva de conjunto sobre el espacio social de la exclusión" en *Pobreza y exclusión: La última red de protección social*. Luis Moreno. Madrid, CSIC Politeya. 2001.

67 - Laparra, M., Ed. *Extranjeros en el purgatorio*. Barcelona, Bellaterra, 2003a.

68 - Laparra, M., *Labour reform for flexibility: imposition or social agreement. The effects of labour reform and the decision-making process*. Changing European societies. The role for social policy., Copenhagen, ESPANET http://www.sfi.dk/sw2031.asp, 2003b

69 - Laparra, M. / Aguilar M. / García C., eds. *Evolución y situación actual de las familias inmigrantes extracomunitarias en Navarra*, Gobierno de Navarra. Departamento de Bienestar Social, Deporte y Juventud. 2004.

70 - Laparra, M. / Aguilar M. / Pérez B., eds. *Exclusión multidimensional en el espacio urbano*. Madrid, Comunidad de Madrid. 2003.

71 - Laparra M., *Extranjeros en el purgatorio*. Edicions Bellaterra. Barcelona, 2003

72 - Laparra, M. / González R. / García A., *Proyecto Qualitas: calidad del empleo y precariedad laboral en Navarra*, ALTER Grupo de Investigación. Dpto. de Trabajo Social. Universidad Pública de Navarra / Gobierno de Navarra. Servicio Navarro de Empleo. 2004.

73 - Lorite García, N., *Tratamiento informativo de la inmigración en España*. Instituto de migraciones y asuntos sociales. Madrid 2004.

74 - Maalouf A., *Identidades asesinas*. Alianza Editorial. Madrid, 1999.

75 - Maffesoli, M.," Du nomadisme. Vagabondages initiatiques" en *Le livre de poche*. Paris, 1997.

76 - Martínez de Lizarrondo, A.., *Políticas de integración social para los inmigrantes en Navarra: perspectiva*

comparada con las CC.AA. españolas en el marco de la Unión Europea. Pamplona, Departamento de Bienestar Social, Deporte y Juventud del Gobierno de Navarra. 2004.

77 - Martínez Veiga, U., *El Ejido: discriminación, exclusión social y racismo*. Madrid, La Catarata. 2001.

78 - Martínez Veiga, U., *Trabajadores invisibles*. Madrid, La Catarata. 2004

79 - Mestre, R., "*Dea ex machina.* Trabajadoras migrantes y negociación de la igualdad en lo doméstico" en *Cuadernos de Geografía,* nº 72, 2002

80 - Mezzadra, S., *Derecho de fuga. Migraciones, ciudadanía y globalización*, Traficantes de sueños, Madrid, 2005

81 - Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, *Estadísticas de la Educación en España*, 2001-2002,

82 - Miravet, P. "El nuevo reglamento de la Ley de extranjería" en *Jueces para la democracia,* nº 53, julio 2004.

83 - Monereo, J.L., "Ciudadanía, solidaridad y extranjería. El derecho da la inserción de los inmigrantes", en *Comentario a la Constitución socio-económica de España,* Comares, Granada, 2002, pp. 205 y ss.

84 - Moreno, L., *Ciudadanos precarios: La "ultima red" de protección social,* Barcelona, Ariel. 2000.

85 - Mur i Petit, R., *Situasions de pobreza i exclusió social a la provincia de Barcelona*. Barcelona, Institut d'Estudis Regionals i Metropolitans de Barcelona. 2003.

86 - OIT., *Caso núm. 2121: Informe Definitivo; "Queja contra el Gobierno de España presentada por la Unión General de Trabajadores de España (UGT)",* Comité de Libertad Sindical, 2002.

87 - Pedreño, A., "Construyendo la 'huerta de Europa': trabajadores sin ciudadanía y nómadas permanentes en la agricultura murciana." en *Revista migraciones* 5. 1999.

88 - Pineda Clavaguera, M.C. / Fernández Vallejo, G.E., "Fundamentos teóricos para la introducción de una lengua extranjera en Educación Infantil", Comunicación presentada en el Congreso sobre Didáctica de la Lengua, Pamplona, diciembre 1996.

89 - Pisarello G., "Derechos sociales, democracia e inmigración en le constitucionalismo español: del originalismo a una interpretación sistemática y evolutiva", pp. 40 y ss. 2003.

90 - Pisarello, G., "Artículo 21" en *Comentarios a la Ley de extranjería,* Asensi J. (ed.), Zaragoza, Edijus. 2000.

91 - Polavieja, J. G., *Insiders and outsiders: structure and consciousness effects of labour market desregulation in Spain.* Madrid, Instituto Juan March de Investigaciones. 2001.

92 - Pumares Fernández, P., "La inmigración en España: Perspectivas desde el territorio" en *Perspectivas de la inmigración en España*. Gemma Aubarell. Barcelona, Icaria. 2003.

93 - Ramos Quintana, M., *El trabajo de los inmigrantes extracomunitarios: situaciones administrativas y posición jurídica*. XII Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Consejería de Empleo de Cantabria, Santander, 2003.

94 - *Revista Educar en Castilla-La Mancha*, nº 8, junio 2001; especial "Aula 2001".

95 - Reyneri, E. / Baganha M., *New migrants in South European countries and their insertion in the underground economy*. Bruselas, European Union. DG Research. V Framework Programme. 1999.

96 - Ribas Mateos, N., "Redes y espacios. Formación de redes sociales en la movilidad" en *Perspectivas de la inmigración en España*. Gemma Aubarell. Barcelona, Icaria. 2003.

97 - Richard Rodriguez, M., *Inmigrantes en la Mancha*, Celeste Ed., Madrid, 2002.

98 - Rodríguez Cabrero, G. "La política social en España 1980-1992" en *V Informe sociológico sobre la situación social en España*. FOESSA. Madrid, 1994.

99 - Rodriguez Cabrero, G., "Protección social de los inmigrantes extranjeros" en *Inmigración: mercado de trabajo y protección social en España,* Izquierdo A. (dir.), Madrid, Consejo Económico y Social. 2003.

100 - Rojo, E. / Sols, J., "La política de inmigración", septiembre 2003, (*Documentos. Políticas de Inmigración* http://web.udg.es/cidc/), 2003.

101 - Rojo, E. (coord.), "Inmigración y marco jurídico. Por un marco jurídico estable y coherente", abril 2004, (*Documentos. Ponencia II Congreso Inmigración en Catalunya*. http://web.udg.es/cidc/), 2004.

102 - Roque, M.A.., "Identidad y territorio. El reto de la integración en Catalunya. La interculturalidad como reto y como oportunidad" en *Perspectivas de la inmigración en España*. Gemma Aubarell. Barcelona, Icaria. 2003.

103 - Rubio R., " El reto democrático de la inmigración ilegal (a la luz del debate actual en España) publicado en la *Revista Anales de la cátedra Francisco Suárez* nº 36 – 2002. pp 173-197. Universidad de Granada. 2002.

104 - Rubio R., " La inclusión del inmigrante: un reto para las democracias constitucionales" *Actas de las IX Jornadas de la Asociación de Letrados del Tribunal Constitucional*, Ed. Tribunal Constitucional, Centro de Estudios políticos y constitucionales. Madrid, 2004.

105 - Salvà Tomàs, P. A., "La inmigración en Baleares: de un fenómeno tipo 'Nueva Florida' a un modelo migratorio de 'Nueva California'" en *Perspectivas de la inmigración en España*. Gemma Aubarell. Barcelona, Icaria. 2003.

106 - Sartori, G., *La sociedad multiétnica. Pluralismo, multiculturalismo y extranjeros*. Madrid, Taurus. 2001.

107 - Sassen, S., *Contrageografías de la globalización. Género y ciudadanía en los circuitos transfronterizos*, Madrid, Traficantes de sueños. 2003.

108 - Sayad, A., *L'immigration*. Ed. De Boeck. Bruxelles, 1991

109 - Serra Martínez, G., "Inmigración en áreas rurales" en *Perspectivas de la inmigración en España*. Gemma Aubarell. Barcelona, Icaria. 2003.

110 - Solanes, A., "Los procesos extraordinarios de regularización de inmigrantes: algunas alternativas" en *La inmigración en España. Contextos y alternativas,* García Castaño F.J. / Muriel López C., (dir.), Laboratorio de Estudios Interculturales, Universidad de Granada, 2002

111 - Solanes, A., "El acceso a los derechos sociales por parte de los inmigrantes: la vivienda" en *La universalidad de los derechos sociales: el reto de la inmigración,* M.J. Añón (ed.), Valencia, Tirant Lo Blanch. 2003

112 - Solanes, A., "Derecho y libertades de los extranjeros. Derechos sociales" en *Materiales del Diploma de Inmigración, Integración y Derechos,* 2004-2005, Universitat de València, 2004

113 - Solanes, A., "Breve comentario sobre la reforma de la Ley de Extranjería y las últimas modificaciones que afectan al régimen jurídico del extranjero en España" en *Inmigración, sociedad y estado. Una cuestión abierta,* Junta de Andalucía. 2004

114 - Solanes, A., "Las deficiencias de la política española sobre la inmigración" en *Inmigración, sociedad y estado. Una cuestión abierta,* Junta de Andalucía. 2004

115 - Solanes, A. / Cardona, Mª B., *Protección de datos personales y derechos de los extranjeros inmigrantes,* Valencia, Tirant Lo Blanch. 2005.

116 - Solé, C., (coord.). *Migrant insertion in the informal economy, deviant behaviour and the impact in the receiving societies; the Spanish case. Preliminars*. Barcelona, Departamento de Sociología. Universidad Autónoma de Barcelona / European Union. DG Research. V Framework Programme. 2000.

117 - Tabarini-Castellani Aznar, M., *Reforma y Contrarreforma de la Ley de Extranjería (Análisis especial del trabajo de los extranjeros en España).* Tirant lo Blanch, Valencia, 2002.

118 - Taylor, Ch., *Acercar las soledades. Ensayos sobre federalismo y constitucionalismo en Canadá*, Bilbao, Gakoa. 1999.

119 - Todd, E., *El destino de los inmigrantes*. Barcelona, 1996.

120 - Torres, F., "La integración de los inmigrantes y algunos de los desafíos que nos plantea", *Inmigrantes ¿cómo los tenemos?. Algunos desafíos y (malas) respuestas.* De Lucas J. et alt., Madrid, Talasa. 2002.

121 - Torres, F., "La inmigración en la Comunidad Valenciana. Proceso de inserción. Factores de exclusión y requerimientos de inclusión" en *Análisis y propuestas sobre políticas de inclusión,* Cáritas Comunidad Valenciana, 2003.

122 - Unión General de Trabajadores de España, *Campaña: El mismo trabajo, los mismos derechos: el servicio doméstico*, Secretaría de Acción Social Confederal, Federación Estatal de Servicios, Sector de Servicios a la Sociedad, 1997.

123 - US Department of State, *Victims of Trafficking and Violence Protection Act 2000, Trafficking in Persons Report*, junio 2002

124 - Valero Escandell, J.R., *Inmigración y escuela. La escolarización en España de los hijos de los inmigrantes africanos*, Universidad de Alicante, 2002.

125 - White, G., "La migración laboral marroquí y los territorios españoles de Ceuta y Melilla" en *Revista Internacional de Sociología* 36. 2003

126 - Zapata R., "La gestión política de la inmigración: indicadores y derechos" en *Universalidad de los derechos: el reto de la inmigración,* Añón M.J. (coord.), Valencia, Tirant Lo Blanch, 2003.

127 - Zapata, R., *Multiculturalidad e inmigración*. Madrid, Síntesis, Colección Ciencias políticas. 2004.

128 - Zubero, I., "¿Qué significa integrarse?" en *Documentación Social* 132. 2004.

Derechos ciudadanos