

El reto de la inmigración

por **D. Antonio Martínez Rodrigo**

*Conferencia pronunciada
el 30 de marzo de 2000*

Forum Deusto

El reto de la inmigración

Antonio Martínez Rodrigo*

El reciente proceso legislativo de reforma de la Ley de Extranjería con la aprobación resultante de la Ley de Derechos y Libertades de los Extranjeros y de Integración 4/2000 de 12 enero, con sus dos años de duración, con todas sus incidencias y el amplio consenso social a favor de un estatuto digno de los trabajadores inmigrantes, han puesto de relieve que de ahora en adelante se hace necesaria otra política migratoria que entienda la dinámica del fenómeno migratorio, así como un cambio de mentalidad y un cambio de actitud ante los trabajadores/as inmigrantes y sus familias, que viven y trabajan entre nosotros, en las administraciones del Estado, autonómicas y locales y en el conjunto de la población.

Es algo que la presencia de todos estos hombres y mujeres, trabajadores inmigrantes, venían reclamando desde hace años. Una población inmigrante asentada, con arraigo, en la que se ha hecho presente la familia vía la reagrupación familiar y en la que la segunda generación ha crecido y está creciendo aceleradamente. *Una población que no se*

* Antonio Martínez Rodrigo es desde 1984 Delegado Diocesano de Migraciones de Madrid y Presidente de ASTI (Asociación de Solidaridad con Trabajadores Inmigrantes). De 1969 a 1979 trabaja con la emigración española en París. De 1979 a 1984 trabaja con la inmigración en España a nivel nacional: Secretariado de la Comisión Episcopal de Migraciones. Como Presidente de ASTI es miembro del FORO para la Integración Social de los Inmigrantes y formó parte de la Comisión Ad Hoc para la regularización de inmigrantes en 1991. En 1995 formó parte del grupo que trabajó y negoció el segundo Reglamento de desarrollo de la Ley 7/85 (anterior Ley de Extranjería). En 1991 recibió el Premio Nacional de Derechos Humanos de España de la APDHE y en 1993 la Medalla de Oro de la Comunidad de Madrid. Es autor del libro *Inmigración: un signo de los tiempos*, así como de varios artículos y cuadernos de formación.

resigna al papel meramente económico que se le asigna, ni a ser contemplada como un problema, como una presencia provisional, como una presencia extranjera.

No se puede volver al modelo migratorio implantado por la anterior Ley de Extranjería, L.O. 7/85, que propiciaba una inmigración sin familia, que no sólo hacía difícil la documentación del trabajador inmigrante, sino que en modo alguno garantizaba la estabilidad legal de los documentados, que contemplaba al inmigrante no como un sujeto de derechos y deberes, sino como mano de obra, presencia provisional y precaria, y que, en consecuencia, producía —por una práctica administrativa rígida y muchas veces falta de un criterio unificado adecuado— un número inmenso de irregulares sobrevenidos, que había que repescar en los sucesivos procesos extraordinarios de regularización y en la Comisión Ad Hoc creada desde el Foro para la Integración Social de los Inmigrantes.

Una normativa, expresión de una política migratoria de mero control de flujos, de corte policial y desde la perspectiva del orden público sin plan de integración, basada en una concepción temporal del fenómeno migratorio, que evidencia una divergencia con el fenómeno social que regula, puesto que buena parte de ellos manifiesta su vocación de permanencia en nuestro país.

En adelante la tarea reside en proceder al reconocimiento efectivo de la igualdad de oportunidades con los ciudadanos españoles, de forma que se asegure una efectiva y real integración y una convivencia basada en los valores de la igualdad, la tolerancia, la justicia y la libertad, que hasta ahora no había sido posible.

He aquí unas reflexiones que creo que pueden situarnos con actitud renovada ante los trabajadores/as inmigrantes, comprender mejor las causas de su llegada y su contribución a nuestro bienestar. El proceso legislativo ha puesto de relieve que:

I

Una política migratoria, respetuosa de los derechos humanos, ha de tener en cuenta que los flujos migratorios están ligados estructuralmente a la economía de libre mercado y a la concentración espacial de la riqueza, sin olvidar las migraciones forzadas por los regímenes dictatoriales y por ciertas estructuras culturales y sociales de los pueblos, y las causas demográficas.

1. El fenómeno migratorio: características

1.1. *Visto desde el Norte: El fenómeno migratorio, elemento estructural del sistema económico*

El fenómeno migratorio no es nuevo en la Historia de la Humanidad, pero en cada época reviste formas nuevas. Las migraciones modernas tienen sus raíces en el mismo sistema económico. No son un fenómeno coyuntural. Su evolución está vinculada a la coyuntura económica y su existencia a la persistencia del sistema. No parece fácil que se pueda prescindir de ellas en la estructura de los sistemas productivos actuales.

Dicho de otra manera, los procesos de internacionalización y concentración espacial del capital en determinadas áreas, unidos a los procesos de dominación económica y de mantenimiento del subdesarrollo en otras, favorecen las migraciones de la fuerza de trabajo al servicio de las exigencias del desarrollo de los países industrializados.

Las migraciones se deben, en consecuencia, al proceso de reindustrialización y a la política seguida para conseguirla en los países ricos, a la dependencia y desorganización de la economía en los países pobres y a la reestructuración del mercado de trabajo en función de la precariedad de los empleos.

No sería exagerado afirmar que en Europa las migraciones se han venido concibiendo y tratando en un primer momento como un sistema general de aprovisionamiento de la mano de obra necesaria para el desarrollo económico —dar el salto a la nueva tecnología— y posteriormente, orientando el flujo migratorio hacia el sector terciario, para la mejor reorganización de la economía y del mercado laboral. Mano de obra, pues, al servicio de la coyuntura económica.

En el *Plan para la Integración Social de los Inmigrantes* se refleja con bastante claridad este proceso:

A pesar de la existencia de altas tasas de desempleo (afirmaba el Gobierno español), la configuración y fragmentación del mercado de trabajo provoca que existan «nichos laborales», que, por su precariedad, informalidad o naturaleza de la prestación, serán rechazados por los trabajadores nacionales y, en cambio, resultarán atractivos para nuevos inmigrantes. Su presencia, en un mercado caracterizado por rigideces estructurales, introduce un factor de flexibilidad y representa una aportación, desde el punto de vista productivo, nada despreciable.

La fijación del contingente, o número máximo de trabajadores extranjeros autorizados de forma previa y organizada a residir y trabajar en España, establecida por primera vez por Acuerdo del Consejo de Ministros de mayo de 1993, tenía como finalidad alcanzar tres objetivos esenciales:

- *Atender de forma rápida y eficaz las ofertas de empleo que no pudiesen ser cubiertas por trabajadores españoles o extranjeros residentes en España.*
- *Evitar el efecto llamada que las oportunidades de empleo provocan entre los inmigrantes, respondiendo varios demandantes a cada oferta, lo que da lugar a frecuentes situaciones de irregularidad.*
- *Garantizar una vía segura a los inmigrantes, como alternativa a la actuación de redes para el tráfico clandestino de inmigrantes*¹.

Esta concepción utilitarista de la inmigración no es exclusiva de España, de tal forma que puede encontrarse perfectamente reflejada tanto en el pensamiento de los responsables políticos del momento, como en publicaciones representativas de sectores especialmente interesantes, de los que citaremos tres a título de ejemplo:

- *La inmigración es un medio de crear una cierta distensión sobre el mercado del empleo y de resistir a la presión social.*²
- *La misma inmigración clandestina no es inútil ya que, si nos atuviéramos a la aplicación estricta de los reglamentos y acuerdos internacionales, tal vez nos faltaría mano de obra*³.
- *La presencia de esta inmigración imprime agilidad a nuestra economía, al tratarse de gentes sin estabilidad, dispuestos a cambiar de ocupación, de región y, si llega el caso, a convertirse en parados indemnizados. La inmigración es también útil en la medida en que permite que nuestro país economice una parte de los gastos de capacitación (que corren a cargo del país de origen) y el regular mejor las cargas de la nación: por su juventud, los inmigrantes, con frecuencia hacen mayores aportaciones en el concepto de cotizaciones que lo que reciben por vía de prestaciones*⁴.

¹ Ministerio de Asuntos Sociales. Dirección General de Migraciones, Plan para la integración social de los inmigrantes, págs., 30-39. 1994.

² Georges POMPIDOU. Debate Asamblea Nacional. 1963.

³ Mr. JEANNEY, 28-III-66. Debate Asamblea Nacional. Francia.

⁴ *L'Usine nouvelle*, semanario patronal, 20-III-70.

Con el tiempo, sin embargo, no han faltado tampoco voces que intenten culpabilizar del paro existente en los distintos países europeos desarrollados, precisamente al fenómeno de la inmigración. Es esta una apreciación tan falsa como simple.

La coexistencia de un alto índice de paro y de un importante porcentaje de empleo de inmigrantes extranjeros e, incluso, el recurso a nuevos flujos de trabajadores extranjeros se explica:

1. Por la reestructuración del mercado de trabajo en función de la precariedad de los empleos. Todos los estudios hechos sobre la posibilidad de sustituir los trabajadores inmigrantes por los nacionales han concluido que existe un estrecho margen para tal sustitución. No basta con referirse al índice de paro, para afirmar que el recurso a la inmigración no es posible.
2. Por el carácter no homogéneo del mercado de trabajo y la necesidad de poder disponer de un relativo excedente de mano de obra diferenciada en cuanto a sectores de producción, profesiones, cualificaciones, sectores de actividad, niveles de empleo.
3. Por la contracción de la mano de obra, que hace necesario el recurso a los flujos migratorios. En los países desarrollados en general y, en concreto, en la U.E., el mercado laboral tiende a la contracción por el agotamiento de la mano de obra agrícola; por la disminución de la jornada laboral efectiva; por el déficit demográfico y consiguiente envejecimiento de la población activa; por la emigración de cuadros hacia nuevas zonas de inversión en el mundo.

Podríamos afirmar que los hombres y mujeres inmigrantes no vienen sólo porque ellos tengan necesidad, sino también porque nosotros les necesitamos. E, incluso, su necesidad, nacida de la dependencia del Tercer Mundo y su progresivo empobrecimiento, está generada por nuestros propios intereses. Se han inventado para hacer más rico al Norte y no para resolver el hambre del Sur. Los inmigrantes vienen porque les necesitamos, pues, a pesar de la existencia de altas tasas de desempleo, la fragmentación del mercado de trabajo provoca que existan «nichos laborales», rechazados por los trabajadores nacionales.

Los mecanismos que ponen en marcha las migraciones, alimentadas por la concentración de la riqueza y medios de producción en determinadas áreas, son:

- económicos: las expectativas de mejor empleo y mayores ingresos;

- culturales: más oportunidades de educación y promoción;
- de bienestar social: mayores posibilidades de gozar de más y mejores servicios.

Pero ocurre que estos mecanismos, una vez activados, continúan ejerciendo su función impulsora de los movimientos migratorios independientemente de que la coyuntura económica sea de expansión o de recesión.

Buen ejemplo de todo cuanto acabamos de decir, es el fenómeno migratorio español, que se integra en la concepción europea de las migraciones como un elemento de la economía del libre mercado. Provocado por la decisión de acelerar el desarrollo industrial, por la política seguida para conseguirlo y por la desorganización de la economía, no puede atribuirse en modo alguno a la presión demográfica. Al finalizar la década de los años 50, ni el volumen de la población española, ni su ritmo de evolución oponían resistencia alguna al crecimiento económico. Es más, se contaba con un *óptimo de población* favorable⁵.

La España de los planes de desarrollo y de estabilización económica recurrió a las migraciones de sus hombres (3.000.000 al extranjero; y 10.00.000 del campo a la ciudad), como un elemento fundamental para su modernización y para el equilibrio de la balanza de pagos. Los factores apuntados anteriormente, conjugados con una racionalidad meramente económica, dadas las profundas diferencias regionales, pusieron en marcha lo que podríamos llamar los mecanismos impulsores de las migraciones, que generaron así mayores diferencias en la distribución territorial de la renta nacional y de la población y de su estructura. Desde estos presupuestos:

- Las migraciones interiores, basadas en el binomio: *A mayor concentración de la riqueza, mayor concentración de la población; a mayor concentración de la población, de nuevo, mayor concentración de riqueza*, contribuyeron al fenómeno expansionista de la economía española, en los años 60, a expensas del campo español, que, si bien se vio liberado de un claro excedente de mano de obra, que generaba el clásico subempleo típico de las áreas deprimidas, no percibió compensación alguna por los beneficios que significó para los demás sectores la transferencia de mano de obra, y que supuso, junto con la marginación económi-

⁵ Cf. J. R. OSUNA, *Población y desarrollo en España*, Madrid. 1978.

- ca y social, la pérdida de cuantiosos recursos humanos que retrasaron el despegue de las áreas emisoras.
- Las migraciones al exterior (como vehículo de exportación de paro) fueron el mecanismo utilizado para la regularización del mercado laboral interior, ya que permiten la reducción de la tasa de población activa y la continua capitalización del sistema y la financiación de una gran parte del déficit de la balanza de pagos por medio de las remesas de los emigrantes, una de las principales fuentes de ingresos. De 1959 a 1972 la suma de 4.200 millones de dólares, (un 23 % del déficit de estos años, un 11 % de las importaciones). Pero, si se tiene en cuenta que esta valoración de las remesas recogía sólo los envíos realizados por conducto bancario y que éstos suponían según cálculos sólo el 60 % de los ingresos reales por emigración, se llega a la conclusión de que los ingresos reales en divisas debieron alcanzar en esas fechas las cifras de 6.000 millones de dólares.⁶

Hoy, podría objetarse, aparentemente la realidad de la inmigración es totalmente otra: los flujos migratorios se han diversificado y acelerado de manera espectacular. Los 50 millones de personas que, según la ONU, vivían fuera de sus fronteras en 1989, se habían duplicado en sólo cuatro años, y en 1993, la cifra estimada era de 100 millones de personas. Aceleración y diversificación de los flujos provocadas por el creciente empobrecimiento del Tercer Mundo y, por la desestabilización y violencias tribales o nacionalistas tanto en África, como en América Latina, lejano Oriente y Europa del Este.

Si hace treinta años se podía afirmar, como hemos indicado, que *la inmigración es un medio de crear una cierta distensión sobre el mercado del empleo y de resistir a la presión social*⁷, o que *la misma inmigración clandestina no es inútil ya que, si nos atuviéramos a la aplicación estricta de los reglamentos y acuerdos internacionales, tal vez nos faltaría mano de obra*⁸, hoy se tiende más bien a afirmar que los inmigrantes son *el grito de los pobres del mundo entero, víctimas de la miseria y de la violencia, que resuena en el corazón de nuestra sociedad*⁹. Sin duda ninguna, *el drama de las pateras en el Estrecho y los fenómenos de*

⁶ Cf. J. R. OSUNA, o.c. ANTONIO MARTÍNEZ RODRIGO, *Las migraciones problema actual*, XXXIII Asamblea Plenaria del Episcopado Español, 1981, 53-132.

⁷ Georges POMPIDOU. Debate Asamblea Nacional. 1963.

⁸ Mr. JEANNEY, 28-III-66. Debate Asamblea Nacional. Francia.

⁹ COMITÉ EPISCOPAL DES MIGRATIONS. Un peuple en devenir. Francia. 1995.

Ceuta y Melilla, v.g., nos impulsan también a nosotros a situarnos en esta línea.

Sin embargo, creo que hay que partir del análisis del sistema económico, que por la concentración espacial del capital agrava las desigualdades Norte-Sur y pone en marcha los mecanismos que provocan los flujos migratorios, si queremos abordar de verdad la naturaleza del fenómeno migratorio. Lo que implica luchar por una política migratoria y un estatuto del inmigrante que le reconozcan como *hijo de un pueblo*, portador de su cultura y su historia que les constituyen en hombre concreto, con quien hemos de construir juntos una sociedad nueva, y no como un problema; como *obreros* y no como indigentes, destinatarios de la limosna y usuarios de los servicios sociales; como *socios* y no como extraños.

Ciertamente, los flujos migratorios hacia España se han diversificado y han crecido en muy pocos años, pero no dejan de ser la mano de obra que solicita nuestro mercado para aquellos nichos laborales que no quieren ocupar los nacionales y cuya presencia, a pesar de las altas tasas de desempleo, encuentra su justificación en la segmentación de mercado laboral y el gran desarrollo que ha experimentado el sector servicios. La misma terminología empleada por los acuerdos del Consejo de Ministros para la aprobación de todos y cada uno de los *contingentes* confirma cuanto acabamos de decir: *autorizaciones para nuevos trabajadores extranjeros para aquellas ofertas de empleo que el mercado nacional de trabajo no alcanza a atender*.

Creo que sólo partiendo de este tipo de análisis se puede profundizar y avanzar en la intervención social con la población inmigrante.

En conclusión, la inversión y la distribución geográfica de los capitales no obedecen a los criterios de la localización de la mano de obra, sino a los de máximo y más rápido beneficio. No es el capital el que emigra donde están los hombres, sino que son los hombres los que se ven forzados a emigrar donde invierte el capital. Los procesos de expansión e internacionalización del capital van acompañados de migraciones de la fuerza de trabajo: los cuadros acompañan a las inversiones, al mismo tiempo que la dependencia económica y el subdesarrollo en otras áreas favorecen la emigración del resto de mano de obra necesaria, asegurando de esta manera un excedente relativo de mano de obra diferenciada que permita:

- conseguir el objetivo previsto, la producción de los elementos del nuevo sistema productivo, a costo aceptable,

- disponer en todo momento de una mano de obra de un determinado grado de cualificación, y
- reducir la presión social.

Causas económicas de la inmigración en España

| Ley de Extranjería | Año 1985 | Sociedad española |
|---|---|--|
| Política migratoria | | 60.000 titulados superiores 2.ª enseñanza |
| 1991. Proceso de regularización: 138.000 solicitudes | SECTORES LABORALES DESESTRUCTURADOS QUE SE VACIAN: | <ul style="list-style-type: none"> • Generalización de la enseñanza. • Sanidad • Afianzamiento de las Pensiones. Pensiones no contributivas • Subsidios de desempleo y familiares. • Estado de bienestar. |
| 1993 1.º Contingente: 20.600 | <ul style="list-style-type: none"> • Peonaje • Agricultura • Peonaje Construcción • Sector Servicios: | |
| 1994 2.º Contingente: 20.600 regularización de familiares. En torno a 10.000 | <ul style="list-style-type: none"> ➢ Personales, ➢ Servicio doméstico ➢ Restauración, ➢ Hostelería, ➢ Generales, | |
| 1995 3.º Contingente: 25.000 | <ul style="list-style-type: none"> • Inmigración temporera | + 3.000.000 titulados superiores a 2.ª Enseñanza. |
| 1996 Recuperación de documentación y regularización de familiares: 24.000 | | CONSECUENCIAS: |
| 1997 4.º contingente: 24.000 | | <ul style="list-style-type: none"> • Hacer carrera en el puesto de trabajo. • Nichos laborales que no interesan a los españoles. • Sectores laborales que se vacían de trabajadores españoles. |
| 1998 5.º Contingente: 28.000 | | |
| 1999 6.º Contingente: 30.000 | | |

1.2. El fenómeno migratorio elemento permanente

Concebidas como un fenómeno transitorio al servicio de la coyuntura económica, se han convertido en un fenómeno permanente. La

evolución y las características de la inmigración establecida en la U.E. lo confirman. El número de extranjeros (trabajadores y familias) ha aumentado en varios millones a pesar de la política restrictiva y de control de la inmigración en vigor desde 1973¹⁰ y el arraigo cada vez mayor de la población inmigrante es puesto de relieve por los siguientes indicadores: el aumento de la reagrupación familiar, el mayor número de nacimientos entre la población inmigrante¹¹ y de los matrimonios entre inmigrantes y mixtos; el mayor porcentaje de alumnos extranjeros en todos los niveles de la escolarización obligatoria; el número creciente de inmigrantes que han adquirido permisos de residencia y de trabajo ilimitado; el importante número de inmigrantes que han adquirido la nacionalidad del país de residencia; el aumento de la población no activa y un hecho considerable, el aumento de inmigrantes en paro con permisos ilimitados.

Como afirma G. Tapinos, las migraciones han sufrido un cambio estructural de la inmigración: *la propensión al retorno ha disminuido, la duración de la estancia ha aumentado, la reagrupación familiar se ha consolidado. Esto quiere decir que la estructura de la población extranjera ha cambiado a partir de la segunda mitad de los años 70. Y ha cambiado en dos direcciones que, sin ser completamente divergentes, son diferentes. Por una parte, el cambio se traduce en una homogeneidad mucho mayor entre la población extranjera y la población nacional. Así, al comienzo de los años 70 el emigrante era un hombre activo, trabajaba en el sector industrial, no tenía consigo a la familia, etc. Actualmente no es así, hay más mujeres, más empleados en el sector terciario, etc. O sea, el cambio fundamental no consiste en un aumento de las diferencias, sino en un aumento de la homogeneidad entre la población extranjera y la nacional. Y esta homogeneidad o semejanza —y no la diferencia— es la que provoca muchos de los conflictos que surgen entre los inmigrantes y los autóctonos. Por otra parte, la estructura de la población extranjera en términos de nacionalidad ha cambiado completamente, como puede verse comparando la estructura actual de las nacionalidades en Francia o en Alemania con la de hace unos años. Así, por ejemplo, cuando los alemanes cerraron la frontera en 1974 había 900.000 turcos, aproximadamente. Precisamente el cierre de las fronteras obedecía, en parte, a la necesidad de que no siguiera aumentando el número de turcos. Sin embargo, diez años después, ha-*

¹⁰ SOPEMI, 1993, Datos de 1991.

¹¹ Informe WIDGREN. 1987.

*bía 1.500.000 turcos en Alemania. Este crecimiento se debe a la reagrupación familiar... En cuanto al caso de Francia, en 1982, la proporción de inmigrantes procedentes de África del Norte y del África subsahariana era del 43 % y en el censo de 1962 era de un 20 %, aproximadamente.*¹²

La inmigración en España se nos presenta también como una presencia que va a permanecer en nuestro país durante largos períodos. La mayoría, aunque tiene la esperanza de retornar, termina por instalarse definitivamente, como las cifras revelan.

Los inmigrantes se han convertido económica y socialmente en unos interlocutores que se han dado cuenta de su papel indispensable. La inmigración de trabajo se ha transformado en inmigración de ciudadanos¹³.

La inmigración ha adquirido progresivamente una dimensión estructural en la producción, ha creado un nuevo tejido de relaciones sociales al interior de la inmigración y en el seno de la sociedad. Los trabajadores inmigrantes representan actualmente en ciertos sectores una parte importante del número de trabajadores y el mantenimiento de la actividad de dichos sectores depende de ellos (v.g.: servicios, sanidad, agricultura, construcción, sector de automóviles...). La reestructuración del mercado de trabajo hace necesario el recurso al trabajador extranjero.

Ha creado un nuevo tejido de relaciones sociales tanto al interior de cada colectivo como al interior de la inmigración toda ella. En el seno de la sociedad, han ampliado y multiplicado las formas de relación, han aparecido nuevas pautas de comportamiento entre inmigrantes y la población local, nuevas relaciones con y en las organizaciones sindicales y con los partidos políticos, y un rápido desarrollo de las manifestaciones culturales.

Naturalmente, su permanencia entraña unos costos considerables sociales y culturales de integración en la comunidad nacional, incluso si estos costos son evaluados y pagados al más bajo precio. Esta es la razón de la adopción de políticas restrictivas y no la crisis económica ni el exceso de mano de obra.

¹² G. TAPINOS, *Europa entre la inmigración y la cooperación la desarrollo*, Barcelona 1992, 20-21.

¹³ *Ibidem*.

Van a permanecer y van a permanecer en la diferencia, en la desigualdad. La diferencia la marcamos nosotros. Les imponemos directivas, tratados, leyes y normas que condicionan su presencia entre nosotros. Están abocados a la marginación, que no es marginal, ni minoritaria, sino que, paradójicamente adquiere características de estructural y abarca a sectores cada vez más numerosos¹⁴. Su exclusión social es la consecuencia lógica de la falta de una política comunitaria de migración integradora. La misma Comisión ha reconocido en sus informes que son numerosas las discriminaciones de hecho y las desigualdades de trato que sufren los inmigrantes no-comunitarios. La desaparición de las fronteras interiores no debería haberse traducido en una política de migraciones meramente represiva, sino que, sobre todo, debería haberse expresado en una política de integración de los trabajadores inmigrantes ya asentados, que llevara a la igualdad de derechos sociales, laborales y ciudadanos con los trabajadores comunitarios, incluidos el derecho a la libre circulación y el voto en el ámbito municipal. Sin embargo, no ha sido así.

Una incoherencia profunda preside la política concertada de los Estados de la Unión en materia de inmigración.

En España en los trece últimos años, la Ley de Extranjería y la práctica administrativa tampoco no han garantizado un estatuto jurídico que permitiera el desarrollo de un Plan de integración que favoreciera el establecimiento y la participación de la población inmigrante.

¹⁴ «La hondura del malestar sólo se capta cuando se advierte que, en el Estado de Bienestar, la marginación no es marginal. No es un inevitable apéndice, algo así como los flecos que todo sistema deja fuera. Siempre —se dice— ha habido minorías desintegradas, que no quieren o no pueden insertarse en la trama social, aunque ésta sea razonablemente acogedora. Lo que pasa es que la marginación no es ahora minoritaria, sino que, paradójicamente, tiende a adquirir una índole estructural. Sigue seleccionando sus víctimas específicas entre los sectores débiles, cada vez más amplios y numerosos. Pero además —y esto es, según creo, lo radicalmente nuevo— la marginación constituye ya un clima que se expande por doquier en forma de apatía, de conformismo, de alienación o de desviación; que llega hasta los individuos aparentemente mejor instalados, al punto de constituir un estilo de vida que se refleja en usos y costumbres. No pocas veces el sistema tiene suficientes recursos funcionales como para comercializar ese antiestilo y convertirlo en moda. Lo cual no hace más que confirmar cínicamente la dificultad de las personas para reconocerse en una estructura socioeconómica cuya identidad cultural se ha tornado problemática». A. LLANO, o.c., 24. Madrid, 1988.

Política de integración no ha sido posible, porque la Unión Europea (cada uno de los Estados miembros, España entre ellos) al situarse ante la población inmigrante:

- a) No la ha contemplado más que en función del empleo y del paro, como fuerza de trabajo. No ha sido capaz de descubrirla como lo que es en realidad: un movimiento de población: *hombres y mujeres que por vocación son hacedores de historia; hombres y mujeres, sujetos de su historia* y no sólo objeto de los otros, de la economía y de los cambios por ella determinados. Cada día que pasa el proyecto migratorio temporal es más una ilusión y la integración una exigencia mayor.
- b) Porque ha magnificado las características de identidad de las comunidades en presencia: la nacionalidad, la etnia, la religión, que les diferencian, y que, sobre todo, les oponen por cuanto simbolizan. Es decir, lo simbólico es privilegiado con relación a lo social que se encuentra, por el contrario, en la base de todas las relaciones y de la convivencia en los barrios, en la escuela, en el trabajo, y que les iguala por sus problemas comunes.

Si les mantenemos en la diferencia excluyente, *permanecerán diferentes*. Se verán obligados a afirmarse en su diferencia, porque no pueden negarse así mismos aceptando como natural un estatuto y un trato social, jurídico y político discriminatorios. Estatuto del extranjero es concebido diferentemente según las diferentes concepciones de «nación», mantenidas por cada uno de los países europeos. Si la nación es considerada —como es lógico— como el espacio donde se fragua la identidad social del hombre, es natural que todos tengan en gran estima su historia, su cultura y el futuro de éstas. Resulta también normal que se la quiera defender de toda agresión injusta, pues la condición del hombre histórico se halla en juego. En este sentido, nacionales e inmigrantes, tienen el derecho y la responsabilidad de defender su propia identidad social, tal como la recibieron de sus antepasados.

Pero la conciencia nacional se pervierte, cuando no acepta la diferencia o cuando se muestra autosuficiente y superior a los otros. Esta perversión alentada demagógicamente por ideologías o intereses grupales, desencadena actitudes racistas y de xenofobia colectivas. Entonces, el inmigrante, con sus particularidades culturales, es considerado como un cuerpo extraño que amenaza la identidad colectiva. El miedo a perder su propia identidad conduce a actitudes de recelo y de desprecio, llegando a reacciones de violencia y de exclusión hacia el inmigrante.

Cualquier acción, que busque una respuesta ética al fenómeno de la inmigración, deberá abordar el sentimiento nacionalista que mira al otro como inferior y peligroso, cerrando el camino de una auténtica igualdad. Es responsabilidad de las instituciones de una sociedad democrática el denunciar esta mirada perversa y el propiciar caminos de una visión correcta del inmigrante portador de una cultura diferente.

Que las migraciones se convierten siempre en un movimiento de población lo revela muy bien la frase de Schifer: *Pedimos mano de obra y nos llegaron personas*. Los trabajadores inmigrantes no son una herramienta que hoy se alquila y mañana se devuelve, sino personas, que echan raíces, establecen un tupido mundo de relaciones, han de recomponer su escala de valores y necesitan hacer un proyecto de vida personal y familiar.

1.3. *El fenómeno visto desde el Sur: Presión demográfica*

El desequilibrio Norte-Sur, en los términos globales difícilmente superables, en los que se presenta en la actualidad: deuda externa, inversiones productivas insuficientes, evolución a la baja de los precios de las materias primas, niveles infrahumanos de vida, bajos salarios, hambre, paro y subempleo, unido a la imposibilidad de ejercer la profesión para la que uno se ha preparado, crea, como fenómeno global, un enorme potencial humano para la emigración. Según la ONU, en 1990 había en el tercer mundo 700 millones de personas, paradas o subempleadas y para el año 2000 deberían crearse o mejorarse mil millones de empleos, cifra equivalente a la casi totalidad de la población del Norte.

La presión migratoria se aparece con más fuerza¹⁵, si al factor económico se le suma el demográfico: actualmente la población de los paí-

¹⁵ «*Problèmes de sous-développement/facteurs d'incitation à migrer*

1. Déséquilibres démographiques ou écologiques: croissance démographique excessive, épuisement des terres agricoles, des soles ou d'autres ressources, engorgement des marchés ou obsolescence du tissu économique; détérioration de l'environnement compromettant gravement la santé des populations ou leur qualité de vie.

2. Faible dynamisme et/ou diversification insuffisante du tissu économique: problèmes fondamentaux de stratégie, de gestion et d'organisation économiques; perspectives d'emploi insuffisantes (du fait d'un manque d'investissement, de technologies, d'esprit d'entreprise et de qualifications, de l'inadaptation des infrastructures et/ou des marchés); monoculture ou tissu économique insuffisamment diversifié

ses desarrollados asciende a 1.200 millones de personas y representa el 23 % de la población mundial y aumentará en 100 millones de aquí al año 2000. Lo que significa que en esa fecha representará sólo el 20 % del total de la población. En cambio, la población de los países subdesarrollados asciende hoy a 4.000 millones, lo que significa el 77 % de la población mundial, y habrá aumentado, según las previsiones hechas en el año 1990, en 1.000 millones el año 2000. Es decir, representarán el 80 % de la población. El continente africano es el que va a experimentar el mayor crecimiento.

Es el caso de los países de la ribera norte y los de la ribera sur del mar Mediterráneo: en esta zona el contraste entre niveles de natalidad y de crecimiento vegetativo se superpone a su correlativo de desarrollo económico. Si las diferencias en el nivel de fecundidad se han cifrado en una distancia de cuatro a uno, las de poder adquisitivo se han cifrado en una proporción de siete a uno¹⁶.

No cabe duda que el balance demográfico global del mundo está cambiando aceleradamente: en 1950, el 20 % de los nacimientos se produjeron en el mundo industrializado; en 1990, sólo se produce un 12 % de nacimientos en el Norte y se prevé para el año 2000 sólo un 11 % de los nacimientos en el mundo industrializado.

El potencial migratorio que encierran estas cifras salta a la vista. El que se traduzca en flujos reales dependerá tanto de las políticas de cooperación y liberalización de los intercambios comerciales que lleven a cabo los países del Norte, como de los avatares políticos y económicos de los países de emigración¹⁷.

3. Insuffisance de la protection sociale et pauvreté de la vie culturelle: carences des services de santé, d'éducation, de formation et de la protection sociale élémentaire; insuffisance des possibilités d'accès à la culture dominante et aux équipements modernes.

4. Répression politique/atteintes aux droit de l'homme, rigidité du système de classes ou des moeurs: Guerres ou violence endémique, généralisée, dépenses militaires écrasantes; violations manifestes des droits de l'homme et privation des libertés politiques fondamentales; exploitation et appauvrissement systematique par une structure dominante; discrimination fondée sur l'appartenance raciale ou ethnique, le sexe, la religion, la classe sociale, etc.». BERNARD WOOD, o.c.

¹⁶ Cf. ALBERTO OLANO, *Nuevas corrientes y nuevos derroteros, El País, 07/09/92*.

¹⁷ «L'espoir de voir les progrès du développement se traduire par une baisse rapide et linéaire de l'émigration doit être tempéré par les deux arguments suivants. Premièrement, si l'on part d'un faible niveau de développement et de prospérité, il

Como hemos indicado anteriormente, las migraciones no son la solución para los problemas del Sur. Las migraciones implican un empobrecimiento del Sur. Creo que no se puede afirmar que circule libremente la mano de obra como circulan libremente los capitales. Además, los inmigrantes serían los más explotados.

Las migraciones modernas implican una fuga de cerebros de los países pobres a los ricos. Los países en desarrollo pierden miles de personas capacitadas todos los años: ingenieros, médicos, científicos, técnicos. Frustrados por los bajos salarios y la limitación de oportunidades en sus países, se marchan a países más ricos en donde todos sus talentos pueden encontrar un mejor uso y sean mejor remunerados.

El problema se debe en parte a la sobreproducción. Con frecuencia, los sistemas educativos de los países en desarrollo toman como modelo los requerimientos de los países industrializados, capacitan demasiados egresados de alto nivel. Somalia, por ejemplo, produce cerca de cinco veces más graduados de los que el país puede emplear. Y en Costa de Marfil, hasta 50 % de los graduados están desempleados.

Los países industrializados ciertamente se benefician de las capacidades de los inmigrantes. Entre 1960 y 1990, Estados Unidos y Canadá aceptaron más de 1 millón de inmigrantes profesionales y técnicos de países en desarrollo. El sistema educativo de Estados Unidos depende en gran parte de ellos. En 1985, aproximadamente la mitad de los profesores-asistentes menores de 35 años de las instituciones de enseñanza de ingeniería eran extranjeros. Japón y Austria también han hecho esfuerzos para atraer inmigrantes cualificados.

Esta pérdida de trabajadores cualificados representa una severa hemorragia de capital. Según estimaciones del Servicio de Investigaciones

fauda probablement une amélioration à la fois substantielle et durable pour que l'option de l'émigration perde la plupart de son attrait pour la majorité des individus, et même une amélioration rapide des conditions et des perspectives de développement n'augure pas nécessairement d'une baisse rapide et générale des effectifs de candidats à l'émigration. Deuxièmement, l'incitation à émigrer (tout comme la possibilité de le faire) risque de demeurer disproportionnellement élevée pour les individus les plus qualifiés et les plus instruits tant que des niveaux de développement élevés et durables n'auront pas été atteints. On entre ainsi dans un cercle vicieux classique, puisque cette «fuite des cerveaux» est susceptible de porter un préjudice considérable au processus de développement qui aurait permis de la stopper». Bernard WOOD, o.c.

del Congreso de Estados Unidos, en 1971-1972 los países en desarrollo en conjunto perdieron una inversión de 20.000 \$US en cada emigrante cualificado, lo que equivale a un total de 646 millones de US\$. Parte de esto retorna a manera de remesas, pero no a escala suficiente para compensar las pérdidas.

Es posible que algunos países tengan más gente en educación de la que puedan utilizar, pero otros están perdiendo capacidades que requieren urgentemente. En Gambia, el 60 % de los médicos que estudiaron a comienzos de los años ochenta vive hoy en día en el exterior, situación que plantea una escasez crítica en el servicio de salud. Y se calcula que, en conjunto, África ha perdido hasta 60.000 administrativos de nivel medio y alto entre 1985 y 1990.

A los países en desarrollo les corresponde tomar medidas para reducir estas pérdidas. Es preciso que adapten sus sistemas educativos para que correspondan mejor a sus necesidades prácticas y que mejoren el manejo de sus economías. Pero para eso también tienen que tener un mejor acceso a los mercados internacionales.

En consecuencia, la movilidad de la mano de obra está en todo momento dirigida por los imperativos de la libre circulación de los capitales. La inversión y la distribución geográfica de los capitales obedecen no a los criterios de la localización de la mano de obra, sino a los de máximo y más rápido beneficio.

Las migraciones se deben, en consecuencia, al proceso de reindustrialización y a la política seguida para conseguirla en los países ricos, y a la dependencia y desorganización de la economía en los países pobres. Lo que implica que hay patronos dispuestos a buscar y utilizar esta mano de obra precaria y consumidores dispuestos a comprar y beneficiarse de los productos de este trabajo.

Las migraciones se planifican con una racionalidad meramente económica en función del crecimiento económico¹⁸ y de la realización rápida

¹⁸ «Se olvida a menudo que las migraciones son la mayor parte de las veces, un pujante factor de desarrollo, no solamente para los mismos migrantes, sino también para los países y sociedades que les acogen, y algunas veces para los países de origen. Desde el punto de vista económico, las migraciones pueden ser un medio de repartir más eficazmente entre las regiones y los países el factor de producción (y de consumo) esencial que es la mano de obra, contribuyendo así a alimentar y a reforzar el desarrollo y el crecimiento económicos. Resaltando que del mismo modo, la movilidad de mano de obra es a menudo un medio para operar las trans-

da de beneficios. No se tiene en cuenta el costo humano, que conllevan para quienes se ven forzados a abandonar su entorno, su pueblo, su cultura y su familia, y menos aún se contempla la necesidad de eliminar de la superficie del planeta las causas profundas que se enraizan en las injustas y crecientes desigualdades entre pueblos ricos y pobres.

Las declaraciones del Ministro de Trabajo lo han puesto bien de manifiesto en el momento de la firma del acuerdo sobre migraciones temporeras y el convenio con el Reino de Marruecos. El informe de la ONU sobre la demografía y el comentario de la Comisión Europea también. No nos quitan puestos de trabajo. No son mano de obra que hoy alquilamos y mañana expulsamos; son obreros, sujetos de derechos y deberes.

No lo olvidemos, si estamos preocupados por la justicia en el mundo obrero y queremos valorar el verdadero alcance tanto de la nueva ley, como el de las rechazadas enmiendas del Gobierno. A estas alturas, no podemos admirarnos como el suizo Schifer exclamando: pedimos mano de obra y llegaron personas. Gobierno de la Comunidad, Municipios y ciudadanos hemos de contemplarlos como sujetos de derechos y deberes e integrarlos en todos los proyectos, programas y planes de mejora y en nuestras relaciones.

1.4. Características de una ley de inmigración al servicio de la integración

La exigencia de dar respuesta a los crecientes flujos migratorios con voluntad de asentamiento, reclama una ley de inmigración que, partiendo de la naturaleza del fenómeno migratorio:

- reconozca expresamente un elenco de derechos que corresponden a todos los extranjeros, independientemente de su situación administrativa, en tanto que derechos inherentes a la condición de la persona. Conjunto de derechos que se derivan de la Constitución, tal y como ha sido interpretado por el Tribunal Constitucional, así como de los Tratados Internacionales ratificados por España, y

ferencias tecnológicas, se comprenderá el papel esencial jugado por el fenómeno migratorio en cuanto motor histórico del desarrollo». Bernard Wood, *Stratégies de développement et migrations: liens et enseignements possibles, Migrations et coopération internationale: les enjeux pour les pays de l'OCDE, Conférence organisée par l'OCDE, Le Canada et l'Espagne, 1993.*

- el conjunto de aquellos otros que propician la estabilidad de su permanencia en el mismo con el objetivo de conseguir la plena integración de aquellos extranjeros que tienen la residencia en España,
- fije el deber de los extranjeros de respetar, al igual que los españoles, en consonancia con los derechos y libertades proclamados en la Declaración Universal de los Derechos del Hombre, los principios y derechos fundamentales en los que se asienta el Estado español, para conseguir una convivencia pacífica y la consiguiente cohesión social, y
- cree las necesarias estructuras de coordinación, defina los órganos de participación, un plan de integración y los medios de observación.

Describo a continuación los elementos y criterios que deberían de informar una ley al servicio de una política activa de inmigración y que en modo alguno debería ser tributaria de la actual Ley 7/85.

1.4.1. Punto de partida

Una ley que pretenda impulsar una política activa de inmigración ha de partir de la naturaleza del fenómeno migratorio como elemento estructural y, en consecuencia, ha de tener en cuenta que los flujos migratorios:

- a) Son un fenómeno constante y permanente que contribuyen al crecimiento de nuestro desarrollo económico. Puestos en marcha los mecanismos que impulsan las migraciones, los movimientos de mano de obra, legales o ilegales, se producirán en todo momento.
- b) Deben ser regulados, como todo fenómeno socioeconómico para proteger no sólo al mercado laboral nacional, sino para defender al trabajador inmigrante como sujeto de derechos. Deben ser analizados siempre desde el ámbito socio-laboral.

1.4.2. Interrelación entre inmigración y extranjería

Debe abordar el problema de la *conexión-diferencia* «*extranjero-inmigrante*». Una de las cuestiones más arduas de una supuesta ley de inmigración es la definición jurídica de inmigrante o, de otro modo, la delimitación del ámbito de aplicación de la propia ley. No parece conveniente escindir legalmente la extranjería (régimen de entradas, sali-

das, estancias y permisos de residencia...), de la Inmigración, cuyo foco de atención sería el régimen legal de trabajo y el establecimiento de los trabajadores inmigrantes y de sus familias. La unión de ambos aspectos en una misma Ley requiere depurar exquisitamente su orientación para lograr la finalidad de integración de los trabajadores inmigrantes.

1.4.3. Criterios que deben articular una ley de inmigración

a) *Objetivos*

- Desarrollo de una política de flujos regulares y programados.
- Puesta en marcha y apoyo de procesos de convivencia e integración, en tanto en cuanto estamos ante verdaderos fenómenos de asentamiento de población que requieren un adecuado y justo tratamiento: Reconocer al inmigrante como sujeto de derechos y deberes.
- Contrarrestar la inmigración clandestina desde la lucha contra la economía sumergida y la explotación criminal de los flujos migratorios. Mantener la legalidad de un estado de derecho.

Una política activa reguladora de los flujos migratorios debe dar respuesta realista y positiva a la presión inmigratoria, consecuencia de los profundos desequilibrios de crecimiento y de bienestar provocados por la concentración espacial del capital, y distanciarse de posiciones utópicas tanto de cierre como de apertura de fronteras, como de libre circulación de la mano de obra, y otorgar un tratamiento realista y adecuado a la irregularidad con arraigo¹⁹.

Toda política migratoria se define en todos sus ámbitos como una política de crestas: Se recurre a flujos más o menos numerosos de nuevos inmigrantes, según nos encontremos en una coyuntura de expansión o de recesión; la inmigración irregular puede reducirse a cero o casi a cero con un proceso de regularización excepcional. Pero inmediatamente vuelve a crecer.

El fenómeno migratorio no puede ser ignorado, ni soportado, sino regulado, atendiendo no sólo a las capacidades económicas del Estado, autonomías, comarcas o sector de producción, sino también a las com-

¹⁹ La resolución del Parlamento europeo de 8 de abril de 1997, va en esta línea: invita a los Gobiernos de los Estados Miembros a regularizar a los inmigrantes de terceros países en situación irregular, que residen desde hace tiempo en el país. Concepto de arraigo que recoge el nuevo Reglamento español de la ley 7/85.

patibilidades sociales y demográficas internas y nuestra propia estructura política y social propia del Estado de las autonomías con competencias transferidas de trabajo, educación, cultura, salud, vivienda y bienestar social, y al impacto que su concentración y composición puedan ejercer sobre la convivencia territorial.

b) *Desarrollo del principio constitucional de la equiparación*

Una ley de inmigración ha de suponer el desarrollo básico del artículo 13 y del Título I de la Constitución, intentando explicitar el alcance del principio de equiparación y, correspondientemente, el fundamento de las limitaciones del mismo o, lo que es igual, las razones que justificarían la discriminación de los extranjeros en la titularidad y el ejercicio de los derechos.

Ha de superarse la idea, que impregna la actual Ley de los Derechos y Libertades de los Extranjeros 7/85, de 1.º de julio: *la extranjería por sí misma justifica ciertas discriminaciones*, aunque obviamente todo ordenamiento jurídico comporta ciertas diferencias.

El Tribunal Constitucional ya se ha pronunciado sobre el tema. Se trataría de desarrollar legislativamente la doctrina del Tribunal Constitucional. Las remisiones a las leyes especiales y a los tratados pueden resultar insuficientes y equívocas, porque las discriminaciones que introduzcan han de fundarse no en razones de oportunidad particular, sino en el propio desarrollo principal del artículo 13 y del Título I de la Constitución española.

Desde este punto de vista, la regulación orgánica de la extranjería formaría parte del bloque de constitucionalidad e incluiría el conjunto de los principios y criterios generales que informen y circulen al resto del ordenamiento jurídico en lo relativo a los extranjeros - inmigrantes.

Debe asumirse radicalmente el principio de plena equiparación y remitirse en todo lo posible a las leyes comunes que regulan los derechos. Por tanto, debe procurarse modalizar lo menos posible la titularidad y el ejercicio de los mismos por los extranjeros y, en cuanto sea imprescindible, se haga con fidelidad a los principios y criterios de desarrollo del artículo 13 y del Título I de la Constitución y con la debida precisión, sobre todo en lo atinente a la seguridad del Estado y el orden público.

c) *Régimen laboral*

Para responder a la finalidad de integración de los trabajadores inmigrantes, ha de prestar especial atención:

—al régimen legal del trabajo y el establecimiento:

- diferenciando netamente el permiso inicial de trabajo y la renovación del mismo: no vinculando las renovaciones de los permisos taxativamente a la situación nacional de empleo, ni al principio de reciprocidad, ni a la propia situación laboral del trabajador inmigrante, habida cuenta de la precariedad del empleo para nacionales y extranjeros (el requisito de vida laboral ha de poder suplirse, en su caso, por formación, búsqueda de empleo, prestación o subsidio), facilitando el acceso progresivo a permisos de larga duración, garantizando así la estabilidad legal,
- reconociendo la equiparación con los españoles en cuanto a derechos y deberes laborales, al acceso al sistema público de empleo que no suponga ejercicio de autoridad, a la no discriminación en el acceso y permanencia en el empleo, y en lo que se refiere al reconocimiento del hecho inmigratorio en la negociación colectiva y en las normas reguladoras, y
- dando fuerza de precontrato —indemnización— obligaciones empresariales ante la Seguridad Social en la oferta de empleo hecha a un extranjero residente fuera del territorio nacional y no limitar la capacidad de celebrar válidamente el contrato de trabajo por parte del trabajador, cuando el patrón no haya obtenido la correspondiente autorización administrativa, sin perjuicio de las responsabilidades a que hubiere lugar,
- permitiendo el acceso a las funciones públicas que no conlleven el ejercicio de autoridad o afecten a los intereses generales del Estado;

—a la regulación y programación de los flujos: fijación de un contingente anual y diseño un modelo funcional de trabajo de temporada, tanto a título individual como colectivo, definiendo los procedimientos de autorización de entrada, documentación, alojamiento, y el derecho de estos trabajadores a participar con prioridad en sucesivas campañas, y el acompañamiento en los viajes de ida y vuelta,

—a la introducción de una consideración más realista del «irregular con arraigo inserto en la vida social y laboral, o que haya contribuido al bien común» y de aquellos inmigrantes que colaboren con la justicia, facilitando su documentación,

—contrarrestar la inmigración clandestina desde la lucha con la economía sumergida y las redes criminales de tráfico de inmigrantes,

—a la firma de acuerdos bilaterales con los países de origen (con seguimiento de su cumplimiento): no sólo para la canalización de nuevos flujos, sino como reconocimiento y salvaguardia, tanto en nuestro país como en el suyo, de los derechos sociales, laborales y de previsión social en el caso de retorno.

d) *Derechos específicos*

Cumplidos ciertos requisitos de arraigo, derechos específicos de los inmigrantes cuales son:

- La reagrupación familiar. El derecho a vivir en familia es un derecho fundamental recogido en la Declaración Universal de los Derechos Humanos y en la Convención Internacional de los Derechos del Niño. Los miembros de la unidad familiar podrán obtener un permiso de residencia independiente cuando obtengan un permiso de trabajo, cuando concurren circunstancias de carácter familiar que lo justifiquen o alcancen la mayoría de edad. En estos casos no se considerará la situación nacional de empleo en la concesión de los permisos de trabajo.
- El derecho de residencia permanente cuando hayan residido de manera legal e ininterrumpida durante seis años en territorio español. El derecho a la residencia permanente conlleva la consolidación de un estatuto jurídico que implica el disfrute y ejercicio pleno de los derechos y libertades que se le reconocen en la Constitución y en esta Ley, tales como los de circular y elegir libremente su residencia en el territorio español; ejercer cualquier actividad lucrativa, laboral o profesional por cuenta propia o ajena, en cualquier lugar del territorio nacional y en cualquier actividad o sector productivo o acceder a las prestaciones y servicios de la Sanidad Pública, así como a la asistencia y prestaciones del sistema de la Seguridad Social, en las mismas condiciones que los españoles, incluido el no ser sancionados con la expulsión más que en los supuestos de reincidencia o comisión de delitos muy graves tipificados en el Código penal.
- El acceso a la nacionalidad reduciendo el período previo de residencia, especialmente cuando se trate de la segunda y tercera generación nacidas en España.
- El derecho de participación política en las elecciones municipales.

Estos derechos son centrales para la integración de los inmigrantes, por tanto ha de prestárseles una especial atención.

e) *Derechos socioculturales*

Junto a los anteriores derechos laborales y específicos

—*Marco educativo cultural*. Reconocimiento del derecho pleno al acceso al sistema educativo. Educación compensatoria en igualdad de trato con el resto de los escolarizados. Derecho a la propia cultura y lengua. Derecho a la alfabetización de todo inmigrante en el idioma del Estado por él elegido. Reconocimiento de los derechos del menor no acompañado (Ley del Menor).

—*Marco de convivencia territorial*. Reconocimiento mutuo de valores y rechazo de todo prejuicio, discriminación, xenofobia o racismo. Una de las exigencias fundamentales de la integración del inmigrante en y con la sociedad de acogida es la convivencia en el respeto y la aceptación mutua de sus respectivos valores, comunes y diferenciales, y en la libre y recíproca disposición de apertura hacia los mismos, así como en el rechazo de cualquier manifestación de prejuicio, discriminación, xenofobia o racismo.

VIVIENDA. Derecho a acceder a los sistemas de promoción social de la vivienda en igualdad de condiciones que los españoles.

SALUD. Acceso al sistema sanitario no contributivo de todo residente legal y sus familias en los mismos términos que el nacional. Garantía de continuidad en el derecho generado en el sistema contributivo al igual que el nacional que deja de contribuir. Cobertura de salud para todo residente, legal o no, en los términos previstos en la Ley General de Sanidad y normas de desarrollo.

MUJER. Protección especial de las mujeres inmigrantes, especialmente en caso de mujeres solas o con hijos.

SERVICIOS SOCIALES. Reconocimiento del derecho de todo inmigrante regular al acceso a los servicios básicos y del derecho al sistema asistencial para el inmigrante irregular.

DERECHO A SER EMPADRONADO, independientemente de su situación administrativa.

ASISTENCIA JURÍDICA GRATUITA. Anotar su relación con el derecho fundamental de tutela efectiva (STC 138/99), respecto de éste no puede haber diferencia entre españoles y extranjeros (STC 93/92 y 99/85), por tanto no parece admisible establecer discriminación por razón de la nacionalidad. La asistencia jurídica gratuita supone facilitar el derecho de acción en todo tipo de procesos civiles,

penales, laborales, administrativos y constitucionales de quienes carezcan de recursos suficientes para litigar. Y, por su importancia, debe extenderse a la vía administrativa en los procedimientos sancionadores que puedan conducir a su expulsión. En su caso, derecho a intérprete.

f) *Estructura administrativa*

Una ley orientada a desarrollar una política activa de inmigración ha de:

- dotarse de un órgano administrativo de rango de Secretaría de Estado encargada de la:
- ordenación de los flujos migratorios, que garantice, como centro de decisión único y último, la unidad de criterio y de actuación, la coordinación y ejecución de las instrucciones del Gobierno en la materia de forma eficaz, ágil y global por los departamentos ministeriales con responsabilidad en la materia y en estrecha colaboración con las Administraciones Autonómicas y Locales, y
- tutela de los derechos reconocidos a los trabajadores inmigrantes y sus familias contra toda discriminación injustificada en la práctica,
- afirmar y definir la política migratoria como una competencia concurrente entre la Administración General del Estado, los Gobiernos Autónomos y las Corporaciones Locales y Diputaciones Provinciales, especialmente en lo que se refiere a los aspectos sociales, educativos, de vivienda, sanitarios, servicios sociales, etc. La coordinación administrativa debe entenderse desde la propia definición de los contingentes, hasta el desarrollo compartido de los programas y objetivos orientados a la integración social de los inmigrantes, y debe redundar en una optimización de los recursos,
- diseñar cauces de participación de administraciones, de sindicatos y organizaciones empresariales, de organizaciones no gubernamentales y de inmigrantes —Consejo Superior de la Inmigración, Foro para la Integración Social de los Inmigrantes—, instrumentos de conocimiento de la realidad, y un plan de integración que dé contenido a una tal política concretando en lo posible de modo flexible los principios rectores de la vida social y convivencia territorial del capítulo II de la Constitución y en general de todo el Título I. Todo ello en conexión con el reparto de competencias establecido en los artículos 148 y 149.

g) *Admisión por motivos humanitarios*

Debe prever la admisión por motivos humanitarios de aquellos extranjeros que se encuentren en situaciones de vulnerabilidad.

h) *El sistema sancionador*

El sistema sancionador debe estar informado por el objetivo integrador que persigue la Ley orgánica y, por lo tanto, la expulsión del trabajador extranjero debe quedar reducida a aquellas faltas muy graves contra el Estado o aquellas muy graves referidas a su propio estatuto jurídico, que debe ser autorizada en todos los casos por el Juez. En todos los demás supuestos, las sanciones tanto económicas como privativas de libertad deben ser las establecidas en el Código penal.

En todos los casos deben tenerse en cuenta las situaciones de arraigo y familiar de la persona en contraposición de lo que puede encontrarse en su país.

Lo que es un déficit de toda la legislación de extranjería es el nivel de seguridad jurídica desde dos puntos de vista: las garantías de procedimiento administrativo, y la tutela jurisdiccional de derechos. El primer punto debe desarrollarse en el texto del articulado.

En cuanto a la tutela jurisdiccional de derechos, hemos de decir que la efectividad de la tutela judicial de los derechos de los extranjeros es uno de los puntos más polémicos en los procesos de revisión de las actuaciones administrativas en esta materia, máxime cuando dichos procesos tienen como consecuencia la expulsión del extranjero afectado por los mismos.

En particular, dos aspectos centran el debate. El primero de ellos es la dilación de los procedimientos, que aunque fue esgrimido en el recurso ante el Tribunal Constitucional que finalizó con la Sentencia 116/93, todavía no ha sido objeto de pronunciamiento, si bien es un terreno abonado para ello, sirva de ejemplo en el procedimiento ordinario el Auto del Tribunal Supremo de 28 de febrero de 1994 (RA 982) accediendo a la suspensión de la expulsión de un nacional italiano acordada por el Gobernador Civil de Tenerife el 13 de noviembre de 1990, examinado por el TSJ de Canarias el 20 de febrero de 1991, o en el procedimiento especial y sumario de la Ley 62/78 sirva como ejemplo el Auto del Tribunal Supremo de 4 de julio de 1992 (RA 5766) desestimando el recurso de apelación interpuesto por el Abogado del Estado

contra el Auto de la Audiencia Nacional dictado el 23 de mayo de 1990, suspendiendo un acto de fecha que no consta.

El segundo de los aspectos que centra el debate es el de las medidas cautelares, y en particular, la suspensión de los efectos del acto administrativo, que, como se sabe, había pretendido excluirse totalmente en la redacción original del artículo 34 de la Ley Orgánica de Extranjería y que fue declarado inconstitucional por la STC 238/92.

Las razones antes apuntadas abundan en la conveniencia de que la revisión jurisdiccional de los actos de las Administraciones competentes en materia de extranjería se realice por los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo.

La conveniencia de dicho tratamiento no sólo se refiere al objeto del recurso sino también a la simplicidad previsible de los recursos, siempre fundados en motivos bastante sencillos como quebrantamiento de formas esenciales, vulneración de garantías procedimentales, o indefensión material por otras causas.

En este sentido, si se arbitra una forma procedimental adecuada (eficaz y rápida) podría considerarse la equiparación de garantías de derechos en lo que afecta a las medidas cautelares y en particular a la suspensión de los actos administrativos de difícil o imposible reparación, lo que actualmente no se está haciendo efectivo.

i) Causas de la inmigración

Una ley que pretenda impulsar una política activa de inmigración ha de enmarcarse en el contexto internacional que se deriva de la posición geopolítica de España: obligaciones, lazos históricos y responsabilidades con Iberoamérica, Filipinas, Guinea Ecuatorial y Marruecos, así como en el contexto de la política exterior de inversión para el desarrollo y defensa de los derechos humanos, con el objetivo de atajar las causas que provocan la inmigración.

j) Afianzar la estabilidad legal y laboral de la inmigración residente en España

Una ley, cuyos objetivos son la puesta en marcha y apoyo a los procesos de convivencia e integración, corrigiendo así los efectos negativos de la actual normativa, ha de tener en cuenta que nos encontramos ya ante un verdadero fenómeno de asentamiento de la población y ha de prever los mecanismos para afianzar la estabilidad legal y labo-

ral de la de los trabajadores/as inmigrantes residentes en España mediante estas dos cláusulas transitorias:

1. Todos los trabajadores inmigrantes y sus familiares que en el momento de promulgación de la ley se encuentren en España en situación laboral y cuyo cómputo de períodos de legalidad en los últimos 10 años superen los 6 años de residencia legal, a la expiración de su actual permiso recibirán un permiso de residencia permanente.
2. Se abrirá a un proceso extraordinario de regularización de todos aquellos trabajadores que se encuentren en España en el momento de ser aprobada la Ley.

Sólo así podrá liberarse del lastre de la normativa anterior. Si no se toman medidas semejantes la situación que se creará será muy complicada y muy difícil de gestionar, porque tendremos trabajadores sujetos a permisos de los diferentes reales decretos de desarrollo de las diferentes leyes. Habrá que establecer de nuevo complicadas y no siempre justas tablas de equivalencias. Administración, trabajadores inmigrantes y convivencia se resentirían.

II

Los inmigrantes son sujetos de derechos y deberes.

El reconocimiento de derechos sociales, de participación y cívicos a todos los trabajadores/as inmigrantes que implica el título I de la Ley 4/2000, nos ha devuelto el verdadero rostro de los trabajadores inmigrantes: no son un problema, sino hijos de un pueblo, portadores de su cultura y su historia que les constituyen en personas concretas, con quienes hemos de construir juntos la nueva humanidad; no son indigentes, destinatarios de la limosna, sino obreros que merecen su salario, justo y digno; no son extraños, sino socios en un mismo proyecto de sociedad. Por su parte, han de sentirse llamados a desarrollar su sentimiento de pertenencia a nuestra sociedad y a nuestras Iglesias, y a expresar su voluntad de integración y de participación en ellas, desde el cumplimiento de sus deberes. Para ello, abandonando toda idea de provisionalidad, tienen el derecho, y el deber, de llevar a cabo un proyecto de vida personal y familiar; y, al mismo tiempo, de estar abiertos a los valores culturales y humanos del pueblo que los acoge.

Del análisis de lo que hasta ahora ha sido la condición inmigrante, por las condiciones impuestas, se deduce que la presencia extranjera

en España tiene ciertamente un carácter dual: junto a los ciudadanos de países comunitarios con alta cualificación laboral y social, los ciudadanos de países subdesarrollados o en vías de desarrollo en situación de franca desventaja. Factores de desventaja son los problemas de documentación; la no equiparación con los trabajadores españoles, el desarraigo familiar; la inserción en el mercado laboral en los «nichos laborales» que no requieren cualificación y dentro de ello la importante polarización hacia los servicios domésticos y personales; la precariedad de los empleos y la inestabilidad laboral y, como problema que cobra importancia en el momento actual, el aumento del paro sobre esta estructura laboral precaria, con consecuencias aún más duras que sobre la población nacional, y la no asociación en la vida ciudadana.

Dos son los elementos constitutivos de la condición inmigrante:

- a) que son trabajadores. Característica que nosotros no solemos tener en cuenta. Cuando nos referimos al hombre y a la mujer inmigrantes, muy fácilmente hablamos y tratamos de comprender su diferencia cultural y religiosa. Pero somos menos avezados a contemplarlos como un obreros. El hombre y la mujer inmigrante pertenecen, con todo lo que ello conlleva, al mundo obrero. Esta pertenencia es tan importante o más que las diferencias culturales, sociales, religiosas, e incluso, de raza, que nosotros más fácilmente percibimos;
- b) que han sufrido cambio de civilización en un corto espacio de tiempo por el choque cultural que implica el desarraigo de su tierra y por el cambio de estilo de vida que conlleva su transferencia de un sector agrícola y ganadero a un sector industrial y de servicios, de un mundo rural a un mundo urbano. Han de rehacer su escala de valores y un proyecto personal y familiar de vida.

Pero, si examinamos lo que ha sido en general nuestra actitud ante ellos aparece que, junto al ánimo y deseo de acogerles y de posibilitar su integración, tal vez nos centramos en la pobreza, que acompaña a muchos de sus miembros, olvidando que lo específico de este grupo humano es su condición inmigrante: condición obrera y cambio de civilización. Y esto hasta el punto de que, queriendo justificar determinadas actuaciones y programas, afirmamos y resaltamos en lo que se refiere a los inmigrantes que lo sustantivo es que son pobres, colectivos en situación de debilidad, y que el ser trabajador y extranjero es lo adjetivo. En todo caso, habría que decir que son trabajadores empobrecidos por haberlos circunscrito a los sectores de mayor precariedad,

como les ocurre a muchos de nuestros trabajadores y parados españoles. Confundir la condición inmigrante con la pobreza, o resaltar ésta y olvidar la otra, está haciendo que los inmigrantes sean tratados como destinatarios de la caridad o acción social. Esto está provocando, como respuesta, el sentimiento por parte de muchos inmigrantes de ser «usuarios» de los servicios sociales, pero no miembros activos con derechos y deberes en la sociedad.

Consecuencia: los trabajadores inmigrantes no deben ser contemplados sólo, ni siquiera principalmente, desde los Servicios Sociales, sino también y sobre todo desde el ámbito laboral, desde el ámbito de la educación, desde el ámbito de la salud, desde el ámbito de la convivencia, etc., equiparándolos con los nacionales. El principio de equiparación de impregnar transversalmente todo proyecto de ley.

Si los flujos migratorios se han convertido en movimientos de población, el proceso de estabilización de la población inmigrante no permite ya una gestión de la inmigración como presencia provisional y precaria propia de la racionalidad meramente económica que rige el mundo de las migraciones modernas. No se les puede negar ya ni su promoción, ni su papel de interlocutores sociales. Pese a su frágil situación, los trabajadores inmigrados y sus familias tienden, por su propia evolución, por sus aspiraciones y reivindicaciones sociales, a adoptar las características de los obreros nacionales, a hacer evolucionar la relación de fuerzas, a no seguir ofreciendo las ventajas económicas que estuvieron presentes en su reclutamiento como mano de obra.

III

La nueva Ley garantiza mejor la estabilidad legal.

En efecto, eleva a rango de ley el permiso de residencia permanente y reduce en un año el plazo para acceder a él. El permiso inicial y los sucesivos permisos abocan necesariamente al permiso permanente. La consecución de este permiso, que por parte española no puede ser revocado, implica la voluntad del inmigrante de permanecer e integrarse en nuestro país. *Es obvio y notorio, que la integración pasa necesariamente por la equiparación en derechos y deberes y que no caben programas específicos.*

Si los flujos migratorios se han convertido en movimientos hacedores de historia, en población de ciudadanos, por tanto, que no se resignan al papel de factor meramente económico que se les había asignado, toda política de estabilización e integración exige la inversión sociocultural, que en modo alguno se debe rehuir, so pretexto de que conlleva un costo material, social y cultural elevado, ya que la inmigración es una fuente de riqueza tanto en lo material —por su reducido costo en cuanto a capacitación y preparación se refiere—, como en lo cultural: la diversidad enriquece; su aportación cultural pertenece al patrimonio europeo.

Implica, por tanto, aceptar el desafío de una sociedad pluricultural y las exigencias que conllevan poner el acento en las semejanzas que aproximan entre sí a los diferentes componentes étnicos y culturales en presencia, con el fin de crear entre ellos una estrecha solidaridad; no negar las diferencias, pero tampoco permitir que nadie las absolutice ni mitifique y ofrecer a todos la posibilidad de participar plenamente en la construcción del proyecto de sociedad y de ser ciudadanos.

IV

También los inmigrantes por humilde que sea su trabajo contribuyen a nuestro bienestar. Con sus varios centenares de contratos dados de alta en la Seguridad Social, están contribuyendo a que también nuestros mayores puedan percibir aumentos en sus pensiones. El proceso legislativo ha puesto también de manifiesto que quienes con una visión miope defendían un proyecto de ley restrictivo, por medio de sus declaraciones contradictorias han confundido a muchos, presentando a los inmigrantes como un problema, como rivales y como una amenaza para el orden público, despertando sentimientos xenófobos y haciéndoles creer que estamos siendo invadidos, que se iba a disparar el costo social y deteriorarse la convivencia. Afirmaban también que iba a ser «un coladero». No hay ningún artículo coladero: el inmigrante que lleve dos años clandestino sólo puede solicitar residencia según el procedimiento que fije la Administración. No les creáis. Los inmigrantes son obreros y no delincuentes, los inmigrantes en España, comunitarios incluidos, sólo representan el 1'9 % de la población total. Si pagan impuestos como nosotros no les regalamos nada. En todo caso, que regularicen a los clandestinos.

En consecuencia, se nos demanda abandonar toda actitud racista y xenófoba. El inmigrante debe participar del bienestar que con su traba-

jo contribuye a crear. Una vez más, Gobierno de la Comunidad, Municipios, instituciones y ciudadanos somos interpelados.

V

El papel propio de las Autonomías y de la Administración Local en la definición y desarrollo de toda política migratoria.

La Ley 4/2000 ha creado un Consejo Superior de Inmigración con competencias en un Consejo Superior de Política de Inmigración, en el que participarán representantes del Estado, de las Comunidades Autónomas y de los municipios, que establecerá las bases y criterios sobre los que se asentará una política global en materia de integración social y labor de los inmigrantes.

Se evidencia la necesidad de que en adelante nuestras Administraciones autonómicas participen en la definición de la política migratoria y asuman, desde la competencia concurrente, su corresponsabilidad en el diseño, desarrollo y financiación de proyectos integrales, e impulsen vías de cooperación que posibiliten una acción coordinada, que no sólo debe redundar en una política coherente e integrada del Estado, sino en una optimización de los recursos.

Abordar el fenómeno migratorio con responsabilidad y en toda su integridad exige tener en cuenta variadas perspectivas: políticas, socio-económicas, culturales...; pero también y en primer lugar, las éticas y morales, que tienen como punto normativo y supremo de referencia: el hombre: el bien, la dignidad y el respeto que se debe a toda persona humana y a su primero y fundamental entorno social: la familia. De ahí se derivan nuestros criterios en relación tanto con las medidas jurídicas y políticas dirigidas a la regulación de la emigración, como con los procedimientos sociales y culturales de su puesta en práctica.

Es necesario que las Comunidades Autónomas analicen y valoren la realidad migratoria instalada en su territorio, como consecuencia de la política migratoria seguida hasta el presente, y saque las consecuencias:

En el contexto del proceso legislativo, nuestro último estudio, al poner en relación directa el crecimiento, la evolución y el perfil de la inmigración con las características y transformación de cada uno de los distritos, barrios y áreas urbanas, con la población autóctona y con los sectores laborales a los que se les aboca, *nos revela la necesidad de*

prestar una especial atención: a la familia inmigrante, por medio de proyectos normalizados; a la mujer inmigrante, dado el grado de feminización que la inmigración alcanza entre nosotros; a la segunda generación, por su crecimiento acelerado, su concentración en determinadas áreas y colegios que está produciendo un fenómeno de guetización con el consiguiente deterioro de la enseñanza y un alto índice de fracaso escolar de imprevisibles consecuencias, y el significativo número de menores solos; al análisis de la política de contingentes como orientadora de la inmigración hacia el sector servicios, y a las consecuencias que de ello se puedan derivar.

VI

La inmigración es una cuestión compleja que atañe tanto a los trabajadores inmigrantes como a la población autóctona.

En el regateo del debate han quedado tirados en la cuneta la mayoría de los trabajadores inmigrantes «clandestinos». Sólo podrán ser regularizados quienes hubiesen llegado antes del 1.º de junio de 1999 y cumplan una de las dos condiciones señaladas. ¿Qué será de los que llegaron después, «llamados» por la interesadas declaraciones de los distintos líderes políticos desde el mes de julio hasta hace unas semanas? Fueron moneda de transacción. Una nueva ley que pretende una política de integración, no puede entrar en vigor con un lastre semejante. Nada le impide al Gobierno ampliar esta fecha hasta finales de noviembre y simplificar el procedimiento. Es conveniente, si se quiere gestionar adecuadamente el contingente 2000. Es justo, si se piensa en las personas: no pueden ser ignoradas y abandonadas a la explotación.

En el debate parlamentario, se ha roto el consenso. Es grave. Recordémosles al Gobierno, a los líderes políticos y legisladores y a la sociedad entera que hemos de afrontar el desafío del fenómeno migratorio como una cuestión de estado, si no queremos alimentar actitudes racistas y xenóforas.

La inmigración es una cuestión compleja que atañe tanto a los trabajadores inmigrantes como a la población autóctona. La respuesta al fenómeno de la inmigración es responsabilidad de toda la sociedad española, sin que ésta pueda descargar sus responsabilidades en el Gobierno y los partidos políticos. Debemos exigir a nuestros dirigentes las normas adecuadas y los medios aptos, para dar una respuesta ética y global a la situación de los trabajadores inmigrantes y refugiados. He-

mos de crear en la convivencia diaria las condiciones válidas para su integración. La talla de una sociedad, que se quiere auténticamente democrática, se mide por la forma en que de derecho y de hecho protege todas las libertades, lucha para que desaparezcan las discriminaciones, las injusticias y las desigualdades, y otorga un trato humano al que no es nacional. Una sociedad verdaderamente humana ha de tener abatidas todas las barreras sociales. En cuanto empiezan a establecerse barreras entre nacionales y extranjeros, por muy objetivas que parezcan las razones que se den, esa sociedad ya no es radicalmente humana y democrática.

Los responsables políticos han de jugar un papel decisivo en la formación de la nueva opinión pública. En el seno de los partidos políticos es preciso trabajar para impregnar de humanismo los debates sobre la Inmigración.

¿Nuestro empeño? La formación de una opinión ciudadana, abierta y receptiva para los emigrantes, que exija que nuestros representantes en las cámaras legislativas y en las instituciones europeas opten por una política de emigración orientada y guiada por el valor intangible de la persona humana, por el principio de solidaridad con los más débiles y de comprensión y relación cordial entre los pueblos. Sería una de sus contribuciones a la vida pública que más podría influir en un futuro de fraternidad y de paz para la sociedad española.