

# El impacto de la inmigración

por **D. José Chamizo de la Rubia**

*Conferencia pronunciada  
el 21 de enero de 2003*

Forum Deusto



# El impacto de la inmigración

José Chamizo\*

## I. Aproximación al fenómeno de la inmigración

Comenzaré por una obviedad; el fenómeno de las migraciones no es nuevo. Precisamente una de sus características más sólidas es su consideración de factor eminentemente histórico.

Se puede decir que la propia Historia de la Humanidad es el relato de las migraciones y asentamiento de los colectivos de seres humanos en pro de su supervivencia y del desarrollo de sus respectivas culturas.

Las migraciones se producen porque existen razones que las explican e impulsan. Las civilizaciones o los grupos de población siempre han procurado buscar los asentamientos más favorables para su desarrollo y supervivencia. Tal ha sido la presencia de este fenómeno que el artículo 13 de la Declaración Universal de los Derechos del Hombre reconoce como derecho del ser humano, en cuanto a tal, su movilidad y su libertad de circulación. La migración, por tanto, es hoy, como lo ha sido

---

\* JOSÉ CHAMIZO DE LA RUBIA. Licenciado en Historia de la Iglesia por la Pontificia Universidad Gregoriana de Roma, Diplomado en Biblioteconomía por la Ciudad del Vaticano, Licenciado en Historia Contemporánea en la Universidad de Granada. Fue ordenado Sacerdote en 1978. Publicaciones científicas como «Liberales Españoles en los estudios pontificios», «Dificultades que frustraron la entrada del Duque de Rivas en los Estados Pontificios». Ha sido Presidente de la Federación Comarcal de Asociaciones y Coordinadoras de Lucha contra la drogodependencia del Campo de Gibraltar; Presidente de la Federación Provincial de Cádiz y Vicepresidente por la calle de la Federación Andaluza «Enlace». En 1994 la Junta de Andalucía le concedió la Medalla de Plata, es Hijo Predilecto de su pueblo, Los Barrios, y en la actualidad ocupa el cargo de Defensor del Pueblo Andaluz.

siempre, una actividad esencial al ser humano y que no se presenta como un hecho nuevo o sobrevenido, sino más bien como una circunstancia habitual y presente en la vida cotidiana de todas las culturas.

Durante muchos años, quizás cientos, a nuestras ciudades y pueblos arribaban visitantes. La vida fluía más rica en la medida en que «los otros» suministraban nueva savia, nuevos conocimientos, nuevas dudas. Hoy no podríamos entender la realidad histórica de muchas de nuestras ciudades sin los visitantes llegados del norte de África o de corrientes de pueblos que cruzaron Los Pirineos. ¿Qué habría sido de Córdoba sin los visitantes cristianos o judíos? ¿Y Sevilla sin genoveses artesanos o catalanes comerciantes? Pekín fue ciudad cerrada hasta la llegada de los mongoles, los de Manchuria, los cantoneses... ¿Y Nueva York? ¿Se la imagina alguien sin irlandeses, italianos, sin latinos, judíos?

Las ciudades son el complejo resultado de un espacio físico en el que se ha desarrollado una cultura y una civilización, en la medida en que acogen, contrastan e integran a todos los partícipes de ese imperfecto intercambio, entre los que también se encuentran «los otros».

Sin embargo, a pesar de esta constatación histórica, nuestra sociedad catatónica está rompiendo esa tradición; nos estamos convirtiendo en autistas de la comunicación; y, lo que es peor, esta soledad la estamos transfiriendo al sentimiento de rechazo. Lo que históricamente sólo eran diferencias con nuestros visitantes, «los otros», diferencias en la vida social, en los vestidos, en los tocados, en las lenguas y credos, las estamos convirtiendo en desigualdades. Es decir, estamos consolidando la idea de que la diferencia es sinónimo de desigualdad.

Algo que hay que unir a la aparición de un mensaje —que no considero casual— de amenaza, de peligro hacia lo que viene de fuera. Una imagen rotunda, sin matices y, por ello, grosera y tosca ante una realidad muy compleja y que necesita una aproximación inteligente y abierta, sobre todo abierta, a la comprensión.

Curiosamente, el recelo hacia «los otros» adquiere un papel singular. Y digo esto porque en nuestras ciudades existen otras luchas contra la desigualdad que lentamente se van ganando. Las mujeres han ido adquiriendo protagonismo, los discapacitados exigen sus espacios donde desenvolverse sin trabas, los indigentes, mal que bien, empiezan a ser atendidos y los enfermos consiguen lugares de reposo. Pero —he aquí la paradoja— «los otros», los ajenos han ocupado el papel preferente de ser las añadidas víctimas de la soledad, de la incompreensión y de la consiguiente exclusión.

No tenemos bastante con la explicación histórica; no nos basta la memoria colectiva que, como pueblos viajeros, tenemos los españoles. Hemos olvidado nuestro pasado emigrante y aparentamos la sorpresa y construimos un falso miedo cuando hoy pasamos a ser lugar de destino.

Creo que faltos de habilidad, hemos conseguido construir un grave problema, primero ético y, además político, social, cultural y económico. La presencia de extranjeros «extracomunitarios», inmigrantes, magrebíes, africanos, refugiados, latinoamericanos, los «otros» por excelencia, está provocando en las últimas décadas un verdadero terremoto de comportamientos la mayor parte de las veces de rechazo, exclusión y miedo. Y, ante este fenómeno, parece que hemos perdido las habilidades de convivencia; que hemos anulado la capacidad de integración de nuestras ciudades.

En suma, hemos olvidado que la civilización es el resultado de una mezcla de temporalidades, de géneros, de lugares. Es la yuxtaposición, el contraste, la simultaneidad de rostros, costumbres y aspiraciones compartidas.

Nuestras ciudades y las ciudades de al lado, son al tiempo refugio y antesala del infierno. Su entramado urbano, sus redes de comunicación, sus viviendas y alojamientos, sus plazas y cafés, pueden ser reducidos de civilización o cárceles de rechazo. El ejercicio cotidiano, doméstico, de los derechos de todos, es el único antídoto eficaz contra el deterioro, contra el olvido, contra la indiferencia. Y este antídoto sólo surte efecto desde la mejor naturaleza humana, aquélla que nos hace iguales en la diferencia, aquélla que nos convierte en protagonistas de nuestro devenir.

Hay que convertir en valor supremo de nuestra civilización, la garantía y protección de los derechos de todos. De nosotros y de ellos. Hay que afirmar, convencidos, que ¡nunca el dinero y el mercado —camuflado de libertad— se pueden constituir en los valores máximos de nuestra cultura. De seguir esta senda, nuestra civilización acabará hundida, como aquel puente que la leyenda atribuye a Alejandro Magno construido sobre el Estrecho.

Esta idea de inmigración como actividad consustancial al ser humano y lejana a cualquier connotación sustancialmente conflictiva, es la primera que quisiera transmitirles, desde la perspectiva de una institución garantista de los derechos y libertades constitucionales, como es la del Defensor del Pueblo Andaluz, al aproximarnos al fenómeno migratorio.

Personalmente, considero que estamos ante un proceso de liberación-revolución no violenta de los pobres de la tierra que piden: libertad, justicia, igualdad y dignidad.

Las migraciones, que desde un punto de visto receptivo implica la presencia de «los otros» en un territorio que les resulta ajeno, son la evidencia de una situación convivencial, de compartir las existencias vitales mutuas en un mismo espacio. Es la puesta de manifiesto de las diferencias culturales, sociales, incluso espirituales que hemos de abordar desde posiciones posibilistas. Y lo repito: diferencia no es conflicto y no puede llegar a ser discriminación.

Por tanto la única medida —descartada obviamente la anulación cultural de los llegados— ha de venir de la mano de la de una progresiva integración generosa e inteligente. Deberemos enseñar lo mejor de nuestros valores sociales y políticos para poder también aprender de la realidad de un mundo muy diferente que se ha plantado ante nuestros propios ojos en la imagen de estas personas.

Integración es la palabra clave, aunque cada cual la utiliza como le conviene, y la estrategia imprescindible. Y para explicar esta idea les quiero detallar una serie de consideraciones.

## II. Aspectos que afectan a la integración de los inmigrantes en Andalucía

### 1. Datos Estadísticos

#### 1.1. POBLACIÓN INMIGRANTE EN ANDALUCÍA

La primera de estas consideraciones se refiere al perfil que caracteriza al tipo de inmigrantes que está llegando a Andalucía con una problemática muy concreta y específica, a la que vamos a tratar de aproximarnos a través de diversos datos y cifras.

Según los últimos datos oficiales del Ministerio del Interior, a 30 de junio de 2002, de 1.301.342 extranjeros con permiso de residencia que en esa fecha se encontraban en España, 169.727 (el 13 %) residen en Andalucía, el 2,34 % del total de su población, que asciende a 7.236.000 habitantes. De éstos, 81.193 (el 47,8 %), son nacionales de países de la Unión Europea, cuya presencia en Andalucía no plantea problemas de integración, por lo que en realidad, el número de inmigrantes regularizados de países no comunitarios que residen en Anda-

lucía se sitúa, según esos datos oficiales, en 88.534, lo que representa el 1,22 % del total de la población andaluza.

En el Estado Español, Andalucía, es una de las Comunidades Autónomas junto con Cataluña, Madrid y Canarias en la que, en los últimos años, se está haciendo más presente la presencia de inmigrantes trabajadores extranjeros. La llegada de estos demandantes de empleo, en busca de una mejor forma de vida, se produce fundamentalmente para trabajar en el sector agrícola ya sea en la recogida de la fresa (Huelva), en la de la aceituna (Jaén) y fundamentalmente para desarrollar las distintas actividades que exigen la siembra, mantenimiento (cultivo) y recolección de los productos agrícolas de los invernaderos en Almería; decimos fundamentalmente porque ya está empezando a demandarse también este empleo para el sector servicios, sobre todo en el ámbito del turismo (Costa del Sol).

De acuerdo con esta tendencia, es preciso destacar que si bien España, y dentro de ella Andalucía, no son todavía, en términos comparativos con otras naciones de la Unión Europea, un país de inmigración, una provincia concreta de Andalucía, Almería, sí debe de tener esa consideración. Ello, por cuanto, sobre una población total de 505.448 habitantes, el total de extranjeros se sitúa en torno a los 40.000, si descontamos los 6.863 ciudadanos de la Unión Europea, cuyo motivo de residencia no suele ser por motivos laborales, debemos concluir que en torno a los 33.000 extranjeros tienen a su vez la consideración de inmigrantes trabajadores con su situación regularizada, a los que habría que añadir otros 10.000 que se encontrarían sin papeles (aunque muchos de ellos pendientes de regularización). Dicho de otra forma estos inmigrantes representan ya el 8,5 % de la población total de la provincia.

## 1.2. POBLACIÓN NO REGULARIZADA

Como hemos dicho, en Andalucía existen 88.534 inmigrantes regularizados. A esta cifra tendremos que añadir aquellas personas en situación irregular. Según cálculos no oficiales, el número de éstos asciende a 20.000 (el 20 %). Muchos de ellos están pendientes de normalizar su situación, tienen expedientes iniciados de los que todavía no se conoce su resolución final.

## 1.3. PROCEDENCIA

Según datos de la Dirección General de Política Emigratoria de la Junta de Andalucía correspondientes al año 2001, de la población extranjera que se encuentra en Andalucía ajena al espacio de la Unión Europea, la

mayoría, el 57,12 %, son originarios de países africanos; le siguen los asiáticos, que representan el 13,04 %; los originarios de América de Sur, que suponen el 12,04 %; los centroamericanos y naturales de América del Norte, el 10,68 %; los europeos, el 6,58 %; los naturales de Oceanía, el 0,36 % y apátridas y de nacionalidad desconocida, el 0,21 %.

A destacar de estos datos, que la población inmigrante originaria de África es muy mayoritaria en las provincias que ofrecen más trabajo en el sector agrícola, como son: Almería, donde el 87,7 % de los inmigrantes son africanos; Huelva, donde el porcentaje de africanos es del 72,9 % y Jaén, donde alcanza el 61,9 %.

En cuanto a las nacionalidades concretas, en todas las provincias hay mayoría de población marroquí, representando un 45 % del total de esta población inmigrante en Andalucía. El siguiente colectivo con mayor número de inmigrantes es el de los chinos y norteamericanos con el 5 % respectivamente. Le siguen, los argentinos con el 4,3 %, senegaleses, con el 3,3 %; argelinos y cubanos con el 2 %; filipinos y colombianos con el 1,7 % e hindúes y brasileños con el 1,6 %. Entre los europeos, son mayoritarios los procedentes de países de la antigua Unión Soviética que suponen el 1,7 % (Este grupo está alcanzando un notable incremento).

#### 1.4. SEXO Y EDAD

Mientras que el porcentaje de hombres y mujeres no españoles residentes en Andalucía de origen comunitario es prácticamente del 50 %, en el caso de extranjeros no comunitarios la proporción varía, siendo los hombres el 63 % y las mujeres el 36 %.

En cuanto a la edad, tanto en Andalucía, como en el resto de España, la distribución de la población inmigrante, según grupos de edad, muestra una mayor concentración de extranjeros y extranjeras en las edades activas, sobre todo en el grupo de edad que va de 25 a 44 años (el 41,8 %), seguidos por el comprendido entre 45 y 64 años (el 24 %); los menores de 16 años suponen el 8,6 %, si bien es un grupo que va incrementándose progresivamente, así como el de 16 a 24 años, que representa el 10,5 %.

## 2. Aspectos Sociológicos

Dentro de este colectivo de inmigrantes no comunitarios que llegan a Andalucía en busca de trabajo y mejores condiciones de vida, ya he-



mos visto que la mayoría son africanos y, dentro de éstos, mayoritariamente magrebíes.

La forma de llegada a España, en concreto a las costas andaluzas, es gráfica y descriptiva del perfil sociológico que presenta este colectivo.

Los escasos niveles de desarrollo y las malas condiciones de vida de la mayoría de las naciones del continente africano generan una situación dramática y angustiosa para millones de seres humanos en estos países, que unida a la visión idílica de prosperidad y bienestar que vislumbran en nuestro continente, trae consigo que muchas de estas personas, en su desesperación y desesperanza, no vean más salida que la inmigración y el abandono de sus países, que les condena a una existencia de miseria y sin perspectivas de futuro.

En estas circunstancias, España y, más concretamente, Andalucía, por su situación geográfica, se está convirtiendo en la puerta de entrada de la inmigración magrebí y subsahariana al «Dorado» europeo.

A partir de 1988, año en que tenemos conocimiento de la primera tragedia en la que perecieron 23 inmigrantes, cuando les quedaban pocos metros para alcanzar la playa tarifeña de Los Lances, los naufragios se han ido sucediendo inexorablemente y las muertes de estos jóvenes que buscaban hacer realidad un sueño han ido incrementándose. Desde ese año calculamos que más de un millar de personas han fallecido en el intento de cruzar el Estrecho en pateras o pequeñas barcas de pesca.

Desde finales de los 80 las llegadas de pateras cargadas de inmigrantes han sido incesantes. Son, en su mayoría, hombres jóvenes entre 16 y 35 años, que con enorme esfuerzo y sacrificio, tanto de ellos como de sus familias, han conseguido reunir las astronómicas cantidades que se les exigen para poder jugarse la vida en el paso del Estrecho.

En el año 2002, sin embargo, se ha experimentado por primera vez en estos años, después de una década de progresivo crecimiento, un descenso del tráfico ilegal de inmigrantes en nuestras fronteras. Según datos oficiales del Ministerio del Interior de las 112 muertes o desapariciones del año 2001 por naufragios en nuestras costas se ha pasado a 55 en el 2002; asimismo, el número de extracomunitarios irregulares detenidos en los litorales del sur peninsular y canario ha descendido con respecto al 2001 en un 11 %, pasando de las 18.517 personas detenidas en ese año a las 16.504 en el 2002.

### 3. Problemas de Integración

Este tipo de inmigración que está llegando a Andalucía constituye un colectivo con unas características bien definidas, que encuentra especiales dificultades para su integración.

Estas circunstancias se ven agravadas si nos referimos a los inmigrantes que llegan a Andalucía sin cumplir los requisitos legales exigidos, con lo que se ven abocados a situaciones de precariedad y exclusión social.

Ahora bien, *¿en qué situación se encuentran?* Desgraciadamente tenemos que decir que la inmensa mayoría de ellos no disfrutan, no sólo del nivel de integración que en todo caso sería exigible y, en muchos casos, ni siquiera del disfrute pleno de los derechos civiles. Así, derechos tales como a un contrato laboral, el respeto a la jornada de trabajo, al salario justo legalmente aprobado, al acceso a una vivienda digna y adecuada, al disfrute en condiciones de igualdad de los locales y de los espacios de recreo, ocio y expansión, no son una realidad generalizada, sobre todo en aquellas localidades en las que se concentran mayor número de inmigrantes, aunque también es cierto que el nivel de discriminación no es idéntico en todos estos. Ello nos lleva a una conclusión: un alto porcentaje de trabajadores inmigrantes viven en situación fáctica de exclusión social.

Inmediatamente la pregunta que hay que hacerse es *¿por qué se llega a esta situación?* Cuando hace 10 o 12 años llegan los primeros inmigrantes extranjeros, la sociedad de acogida fue perfectamente capaz de asimilar, en términos de ofertar el acceso a los distintos servicios públicos y privados así como a los bienes de la comunidad, a los recién llegados. El problema se plantea cuando aumenta en gran número la presencia de los inmigrantes, sin que, paralelamente, se creen y se oferten todas las infraestructuras que estos necesitan.

En estas condiciones, las concentraciones de inmigrantes en estas zonas agrícolas agravan problemas y carencias objetivas que puedan existir en las mismas, también para los nacionales, pero que con la llegada del inmigrantes, del extranjero, se sobredimensionan y multiplican al unírseles otros factores derivados de la convivencia con otras personas de distinta raza, lengua, religión y costumbres muy distintas.

Bien es verdad, sin embargo, que no puede generalizarse en este punto, ya que el déficit de integración de los inmigrantes trabajadores extranjeros, tiene mucho que ver sus distintas nacionalidades, etnias y,

de acuerdo con ello, las costumbres, la religión, los estereotipos históricos, que traían de ellos. Esto es así, hasta el punto de que hay colectivos que tienen un nivel de aceptación al menos, *ab initio*, bastante considerable, siendo así que se ubican directamente y como recién llegados en los núcleos de población, como ocurre con los europeos y sudamericanos, mientras que otros obtienen un rechazo que no cesa y que incluso, después de los acontecimientos ocurridos en la localidad almeriense de El Ejido, hace unos años, ha aumentado, como ocurre con el colectivo magrebí y, más concretamente dentro de éste, con el marroquí.

De acuerdo con todo ello, no es extraño que en una situación de conflicto social grave subyacente, haya explosiones o momentos de máxima tensión en momentos puntuales, como los vividos en el municipio antes citado, que se producen en un marco de tensión perfectamente conocido por la sociedad de acogida y por los poderes públicos, que ven día a día que el problema está ahí, que puede estallar, pero que no acaban de adoptar medidas contundentes y claras para prevenirlo.

#### 4. Aspectos básicos que plantea la integración de los inmigrantes en Andalucía

En esta situación, *¿cuáles son los principales aspectos que plantea la integración de los inmigrantes en Andalucía?*

##### 4.1. REGULARIZACIÓN LEGAL

En primer lugar, el de su regularización legal. A las carencias y dificultades propias que rodea la situación de este tipo de inmigración, ésta añade, a las circunstancias habituales motivadoras de este fenómeno, otras adicionales derivadas de obstáculos legales y burocráticos que marginan y ponen en cuestión la propia consideración de ciudadano o persona titular de derechos por no tener regularizada una situación administrativa.

Ya hemos dicho que en Andalucía puede haber unos 20.000 inmigrantes sin regularizar. Esta situación, que se plantea igualmente en el resto de España, pone de manifiesto una contradicción entre los reiterados intentos legales de reglar la entrada de inmigrantes en nuestro país, exigiendo más requisitos, con la realidad cotidiana de las bolsas de inmigrantes sin regularizar que, a pesar de los esfuerzos realizados, siguen produciéndose. Ello obliga a realizar interpretaciones flexibles y

generosas de la ley para intentar normalizar la situación de estas personas que ya se encuentran en España y que difícilmente pueden ser devueltas a sus países de origen (Cumbre Europea de Sevilla).

La regularización de su situación se presenta como el primer problema a resolver, ya que sin la obtención de la residencia legal, carecen de la consideración de ciudadanos y de los derechos que la misma lleva aparejada.

Más concretamente, debo destacar que la actual normativa resuelve mal las vías de integración que se enraízan en factores históricos de personas que pretenden integrarse en la sociedad española. En concreto, creo que no plantea avances necesarios en tres aspectos: en primer lugar en cuanto a la falta de concreción de un «régimen preferente» hacia los ciudadanos iberoamericanos salvo algunos tratados de nación más favorecida (Argentina, Uruguay, República Dominicana) o algún convenio de doble nacionalidad (Chile, Ecuador, Perú).

En segundo lugar, la normativa actual adolece instrumentos de integración en cuanto a la población saharai, también en este aspecto trágicamente olvidada. Y por último, la situación de los hijos de españoles a los que se ofrece, en virtud de la reciente modificación del Código Civil en materia de nacionalidad, una teórica opción sin limitación de plazo para acceder a la nacionalidad pero condicionada a restricciones tan rigurosas que prácticamente se vuelve inoperante.

#### 4.2. CONDICIONES DE TRABAJO

El acceso al trabajo, objetivo primordial de la inmigración, plantea muchas dificultades y problemas, que repercuten en todos los demás aspectos convivenciales y de integración de estas personas.

La forma clandestina de llegar a Andalucía en un elevado número de casos, como hemos visto, condiciona en gran medida el acceso al trabajo. Pues, al no entrar en el país en condiciones regulares, en muchas ocasiones, tampoco puede accederse en condiciones normalizadas a un trabajo, lo que da lugar a que su prestación laboral se realice, en muchos casos, en condiciones abusivas.

Entre los pilares básicos para la integración social, es obvio que los factores «documentación» y trabajo se encuentran íntimamente relacionados, y la falta de uno de ellos provoca un desequilibrio palpable. Si de hecho no podemos presumir de haber acabado con los abusos laborales entre nacionales, éstos se multiplican cuando hablamos de un

extranjero sin documentación, el cual tiene que aceptar el trabajo al precio que sea.

En estas circunstancias, se empiezan a dar situaciones precarias de trabajo en las que la condición de irregular frena a denunciarlas. Anacrónicamente, el inmigrante sin documentos se encuentra indefenso, jurídicamente hablando, por los impedimentos del marco legal, privándolo del derecho de huelga, sindicación, manifestación y reunión.

Los empresarios, ante el temor de las inspecciones, cada vez son más rigurosos a la hora de emplear extranjeros, exigiéndoles el correspondiente permiso y justificando el rechazo de éstos por su situación irregular. Ahora bien, no es menos cierto que cuando disponen el permiso los emplean sin problemas pero, en muchas ocasiones, sin darlos de alta en la Seguridad Social o cotizando muchísimo menos de lo que corresponde.

Esta situación tiene sus consecuencias también a la hora de renovar los permisos, donde se les exige un período mínimo de cotización, llegando el trabajador, incluso, en ocasiones, a costear los pagos de Seguridad Social correspondiente a la empresa para asegurar su situación legal en España. *A veces, ni siquiera tienen esta posibilidad, con lo que muchos caen en situación irregular después de haber tenido permiso.*

Los trabajos donde principalmente se emplean los extranjeros, como ya hemos dicho, se desarrollan en los sectores agrícola, construcción, hostelería y servicio doméstico. Aunque no sean muy numerosos, sí pasa a ser notable el número de vendedores ambulantes en el ámbito urbano. Comienzan a resurgir figuras ya aparcadas en España como es el papel de la criada o sirvienta, llegando al cinismo de ser selectivos con las personas que se contratan, buscando titulados en medicina para cuidar a sus mayores. Prácticamente, en su inmensa mayoría, el servicio doméstico interno en España se encuentra cubierto por personas extranjeras.

Otro aspecto destacable entre los problemas que plantea la integración laboral de los inmigrantes, es el que deriva del cambio de rol que pasa a desempeñar la mujer dentro de la familia. Debido a la mayor facilidad que tiene a la hora de encontrar un trabajo, en el caso de los proyectos migratorios donde se viene la familia entera a España, se está dando el problema de la dificultad de aceptar el hombre el papel de la mujer como fuente estable y segura de ingresos, quedando el esposo en un segundo plano, cuando en su país de origen la situación era la inversa.

A propiciar estas situaciones contribuye el sistema y la práctica de acceso al mercado laboral establecido legalmente a través de la modalidad de los llamados contingentes. Con este sistema es necesario negociar todos los años los cupos de trabajadores inmigrantes para acceder a un contrato laboral normalizado, resultando que los cupos finalmente aprobados son sensiblemente inferiores a las necesidades reales de mano de obra que se solicita por los empresarios. Así, en la provincia de Almería, en el año 1999, de un total de 7.137 solicitudes presentadas, se desestimaron 4.893, siendo el contingente aprobado de 2.180 solicitudes. Cifra ésta muy similar al contingente aprobado en el año 2002 para esta provincia que ascendió a 2.717 solicitudes, incluyendo tanto las relativas a trabajadores extranjeros estables (717), como los de temporada (2.000).

El régimen general para el acceso al mercado de trabajo de las personas inmigrantes plantea también en la práctica grandes problemas y contradicciones. Así, no hay nada más contrario a la finalidad que se pretende de facilitar trabajadores a un empresario, que dilatar la resolución de esa oferta de trabajo de 8 meses a 1 año, para, en muchos casos, denegarla y, mientras tanto, no habilitar autorizaciones provisionales que posibiliten trabajar en tanto se concede el permiso. La demora en la resolución impide trabajar legalmente, perjudicando al empresario y al trabajador, al que se fuerza a caer en situaciones marginales y a que perdure su situación de irregularidad.

Otro aspecto de las condiciones laborales de la inmigración que nos ha sorprendido en los estudios realizados por esta Institución, es la falta de vigilancia y control por parte de las autoridades laborales de las condiciones de trabajo de los trabajadores inmigrantes, amparándose en la ilegalidad y clandestinidad de su situación. No obstante, como hemos dicho ya, en los últimos años hemos comprobado con satisfacción que se han incrementado las medidas de inspección y de control sobre las condiciones laborales de estos trabajadores, sancionándose, en algunos casos, a los empresarios que los contratan irregularmente y les imponen condiciones de trabajo abusivas.

En este sentido, es significativo que de todos los extranjeros residentes en Andalucía, a 30 de junio del año 2002, sólo estuvieron dados de alta en la Seguridad Social el 52,53 %, según datos del Ministerio del Interior, lo que choca frontalmente con la realidad, pues la mayoría de los inmigrantes que recibe Andalucía vienen para realizar una actividad laboral.

También hemos constatado en nuestras investigaciones, que en estas provincias y, sobre todo en Almería, es frecuente y normal el desempeño de todo tipo de tareas por parte del inmigrante, sin que se haga distinción salarial, como así marca el convenio, por el desempeño de aquellas más cualificadas por implicar riesgo de penosidad, toxicidad o peligrosidad. Asimismo, es habitual que realicen una jornada superior a la máxima establecida en el Convenio sin la compensación económica estipulada para estos casos.

#### 4.3. VIVIENDA

Las condiciones de alojamiento y vivienda constituyen un auténtico termómetro del nivel de vida de los ciudadanos, pero al mismo tiempo, para los trabajadores es una cuestión de especial trascendencia.

La cuestión no es baladí, pues la vivienda, o mejor, tratándose de trabajadores, el alojamiento digno, no es sólo un derecho que responde a una necesidad, sino un derecho que permite ejercitar dignamente otros derechos y un factor de integración.

Y es que la vivienda facilita el libre ejercicio, en condiciones de dignidad, de derechos fundamentales como el derecho a la intimidad personal y familiar, tan difícil de preservar en situaciones de hacinamiento, o en instalaciones que aunque tengan techo, no pueden ser consideradas viviendas; la opción de poder acceder a una vivienda es un requisito fáctico para hacer posible la libertad de residencia; en fin, por citar otros derechos constitucionales, contenidos en el Capítulo III del Título I de nuestra Norma Suprema, es preciso resaltar que derechos tales como al ocio y al descanso, a la protección de la salud, de la familia, o la atención a las necesidades higiénico-sanitarias, en condiciones adecuadas van a ser disfrutados, de una u otra manera, en función de la tipología y localización de la vivienda que se ocupe. Todo ello, sin contar la incidencia que la localización de la vivienda posee en los mapas sanitarios y educativos y, desde luego, en el transporte público.

Así las cosas, la vivienda es todo un exponente de normalización, «status» y, desde luego, integración. A «sensu contrario», la no accesibilidad a este bien básico constituye un claro exponente de exclusión social.

¿Cuál es el panorama que ofrecen hoy las viviendas y alojamientos para inmigrantes en Andalucía?

La situación varía de unos lugares a otros. Los problemas mayores se producen en aquellas localidades donde se concentran masivamente

mayor número de inmigrantes, por las labores agrarias de temporada a las que acuden, como sucede en las provincias de Almería, Huelva y Jaén, fundamentalmente.

En los Informes Especiales que hemos enviado al Parlamento de Andalucía en relación con las necesidades del colectivo inmigrante, hemos constatado que tal vez el problema mayor de integración con el que se encuentra la población inmigrante es el de la segregación espacial en suelo no urbanizable, pero también en el urbano, de este colectivo. Y es que, con diferencias importantes entre municipios, y como datos globales entre provincias, existe una clara discriminación espacial, en cuanto a la localización de la residencia del inmigrante en suelo no urbanizable, o en espacios degradados del urbano.

Asimismo, la tipología del alojamiento del inmigrante responde a la idea de infravivienda, en porcentaje mayor, cuando se trata de extranjeros que de nacionales. Para ello, podemos ofrecer los siguientes datos:

En la provincia de Almería, un 60 % de la población inmigrante vive en el diseminado, en el suelo no urbanizable, o en la periferia de los núcleos de población. La propia Consejería de Obras Públicas y Transportes, de la Junta de Andalucía, en un estudio que realizó sobre la situación del alojamiento del colectivo inmigrante en la provincia, estimaba que, en torno al 70 % del total de los alojamientos, podría tener la consideración de infravivienda o chabolismo; llegando a la conclusión, tal vez un tanto maximalista, de que para atender las necesidades de esta población, serían necesarias en torno a las 28.000 camas.

En cuanto a la provincia de Huelva, ya de entrada sorprende que no haya información fiable sobre el número de trabajadores inmigrantes que necesita alojamiento en la provincia, ya sea con carácter temporal —para las distintas campañas agrícolas—, ya con carácter permanente. Así, mientras que representantes de la Administración General del Estado nos decían que no poseían datos, la Junta de Andalucía nos comunicaba que esta información quien la podría suministrar era la Administración General del Estado. Por su parte, la organización empresarial COAG hablaba de unos 5.500 inmigrantes; ASAJA, de 5.000; y en cuanto a las organizaciones sindicales, CC.OO. los cifraba en 15.000; UGT no poseía datos y la ONG «Huelva Acoge» nos daba la cifra de 8.000. Finalmente, los Ayuntamientos nos daban la cifra total de 11.800 personas. Con esta desinformación es difícil valorar, cuantitativamente, la necesidad de camas, cuando no sabemos el número de inmigrantes que necesita alojamiento.



En cualquier caso y respecto a esta provincia, podemos decir que las grandes concentraciones de infraviviendas se producen, sobre todo, en los nuevos municipios freseros, de forma que tendrían esta consideración el 40 % de los existentes en Cartaya; un 70 % de los que se ocupan en Lepe; un 60 % en San Bartolomé de la Torre; un 70 % en Rociana del Campo, etc.

Finalmente, en la provincia de Jaén, con motivo de la campaña del olivo, la situación no es muy diferente y así podemos decir que tal vez sobre el 40 % de los cortijos se encontrarían en mal, o regular, estado, existiendo un número importante de inmigrantes que están alojados en cocheras, bajos inapropiados e, incluso, vehículos abandonados, etc.

Ante esta situación, es preciso traer a colación que las pautas para verificar el respeto a ese derecho quiso fijarlas el Comité de Naciones Unidas de Derechos Económicos, Sociales y Culturales a través de su observación general núm. 4, realizada en el período de sesiones de 1991, estableciendo que en cualquier contexto determinado, al menos para entender que nos encontramos ante una vivienda adecuada, ésta habría de reunir los siguientes aspectos:

- a) Seguridad jurídica de la tenencia.
- b) Disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura.
- c) Gastos soportables.
- d) Habitabilidad.
- e) Asequibilidad.
- f) Lugar (idoneidad), adecuación cultural (expresión de la identidad cultural y la diversidad).

A la vista de la información obtenida con nuestros estudios e investigaciones en tres provincias andaluzas, utilizando este baremo de evaluación, los supuestos en los que nos hemos encontrado con alojamientos dignos son realmente minoritarios; honradamente, no hemos podido llegar a otra conclusión: el derecho a una vivienda digna del inmigrante en nuestro país, en la mayoría de los casos, no es reconocible.

En cuanto a las medidas propuestas por la Institución pasan, en primer lugar, por hacer una campaña de difusión entre el colectivo inmigrante del sistema público de ayudas a la vivienda, que se refieren tanto al acceso a propiedad como al alquiler, a la rehabilitación de inmuebles y a la supresión de la infravivienda. En segundo lugar, la necesidad de que los Ayuntamientos oferten suelo para construir viviendas, a fin de facilitar la accesibilidad tanto para nacionales como para extranjeros,

pero en proporción a las necesidades de la población cualquiera que sea su nacionalidad y, al mismo tiempo, se facilite suelo para construir alojamientos destinados a trabajadores temporeros, también cualquiera que sea su nacionalidad y que sean ocupados previo pago de un alquiler. En tercer lugar, que en el planeamiento urbanístico se tengan en cuenta las necesidades de uso residencial, teniendo en consideración el déficit habitacional, sin omitir aquellas necesidades de la población no nacional, porque si no, dicho sea de paso, se vulnerarían los principios que debe informar la racionalidad técnica del planeamiento urbanístico. En cuarto lugar, subvencionar la adaptación de inmuebles para atender las necesidades de los trabajadores nacionales o extranjeros, al margen del nivel de ingresos del titular del inmueble, siempre que exista una vinculación temporal en el destino de los mismos para el cumplimiento de estos objetivos.

Otras medidas serían establecer una serie de garantías, en forma de avales, por parte de las Administraciones Públicas para romper la inercia del rechazo a alquilar inmuebles a estos colectivos, definir normativamente parámetros de índole técnico sobre los requisitos que deben reunir los módulos que se instalan en las fincas para atender las necesidades de alojamiento de los trabajadores, impulsar la creación de una red informática que contenga una base de datos a fin de generar una bolsa de vivienda y alojamiento a nivel nacional para dar respuesta a los trabajadores temporeros que acuden a las distintas campañas.

Finalmente, es preciso que los poderes públicos continúen aportando fondos y suelo con el fin de que, tanto promotores privados como públicos, construyan alojamientos al amparo de una de las normas específicas que nos parecen más positivas para este fin: el Decreto 2/2001, de 9 de enero, de la Junta de Andalucía, posteriormente prorrogado, que prevé ayudas, en condiciones muy favorables, tanto desde el punto de vista de las subvenciones a fondo perdido, como la subsidiación de intereses, para construir este tipo de inmuebles, siempre que queden vinculados a esta finalidad durante un determinado número de años. Si la medida, en un principio, causó escepticismo —no compartido en absoluto por esta Institución— en las asociaciones empresariales, hoy podemos decir que al amparo de esta norma existen más de 1.528 plazas solicitadas para ser construidas en nuestra Comunidad Autónoma, y la demanda parece que continúa.

Llegados a este punto y una vez que hemos trasladado nuestras propuestas para paliar la situación en que se encuentran los inmigrantes, que, en la mayoría de los casos, se encuadrarían dentro del marco

normativo ya aprobado (se trataría simplemente de que se cumpla la ley en un Estado de Derecho), en otro caso, implicarían alguna modificación legal perfectamente asumible por nuestro sistema legal y socio-económico y, por último, una serie de medidas para mejorar la gestión de la oferta de vivienda y alojamiento de los inmigrantes, es momento de, a modo de reflexión final, dejar muy clara la posición de la Institución ante el derecho a la vivienda de los inmigrantes, aunque creemos que la misma se desprende de cuanto hasta ahora hemos comentado.

Lo que esta Institución solicita es algo tan simple como que los extranjeros —conforme al art. 13 CE.— gocen en España de las libertades públicas que garantiza el Título I de la Constitución para todos los españoles, en los términos que vienen recogidos en los Tratados Internacionales y en las Leyes. Esto implica, habida cuenta de lo dispuesto en el art. 13 de la Ley de Extranjería, el derecho a la no discriminación, y a la igualdad de derechos civiles entre la población nacional y extranjeros en los términos mencionados en el acceso al derecho constitucional a una vivienda digna y adecuada.

Se trata, por tanto, de apostar decidida y definitivamente por garantizar el acceso a los inmigrantes en igualdad de condiciones que los españoles a una vivienda digna, lo que constituirá una forma de conocimiento interracial, que posibilite una concepción del espacio residencial en el que sea posible el pluralismo, Creemos que es tiempo de, más que garantizar identidades —que, en todo caso, se deben respetar—, tutelar la igualdad en el acceso y disfrute de la Carta de Derechos que recogen nuestros sistemas legales.

#### 4.4. ACCESO A LA EDUCACIÓN

Los problemas de educación también afectan especialmente al colectivo de inmigrantes, tanto en la necesidad de alfabetizar y formar a estas personas adultas que han pasado a desarrollar su vida en una sociedad completamente distinta a la que habían vivido hasta entonces, como en la de adaptar los programas educativos a la diversidad cultural que concurren en aquellas zonas de asentamiento de los inmigrantes.

La escuela andaluza, pese a lo que muchos parecen pensar, nunca fue uniforme en cuanto al origen de sus alumnos, la presencia de alumnos gitanos la dotó desde antiguo de cierta diversidad cultural, pero sólo a partir de ahora, con la progresiva llegada de alumnos inmigrantes, la escuela andaluza está tornándose verdaderamente multicultural en su composición.

Según las últimas cifras disponibles de la Consejería de Educación de la Junta de Andalucía —correspondientes al curso escolar 2001/2002— la Comunidad Autónoma andaluza escolariza a un total de 18.656 alumnos y alumnas inmigrantes. En su inmensa mayoría —un 88,36 % (16.484)— estos alumnos se escolarizan en centros docentes integrados en la red de enseñanza pública, acogiendo los centros privados únicamente a 2.172 alumnos/as, que suponen el 11,64 % del total de alumnos inmigrantes.

Si atendemos a la procedencia de este alumnado, comprobaremos con cierta sorpresa el importante volumen de alumnos —3.116 (17,77 %)— procedente de países integrantes de la Unión Europea, dato que encuentra su explicación cuando constatamos que la mayoría de estos inmigrantes se concentran en centros de la provincia de Málaga, en su mayoría en localidades de la Costa del Sol. El primer contingente en orden de importancia es el procedente de África —5.099 alumnos (27,33 %)— que incluye a los alumnos procedentes de países subsaharianos y del Magreb. Este grupo se escolariza mayoritariamente en centros de la provincia de Almería (1764 alumnos) y, en menor medida, de Málaga (1.018 alumnos).

Con origen en América Latina se cifran 4.845 alumnos, un 25,97 %, muy repartidos por todas las provincias andaluzas, con preferencia en Málaga (1.629 alumnos), Almería (912 alumnos) y Sevilla (710 alumnos). Del Este europeo se contabilizan un total de 4.013 alumnos (un 21,51 %), fundamentalmente en Málaga y Almería. A continuación, sólo merecen destacarse los 948 alumnos procedentes de Asia, los restantes alumnos representan porcentajes poco significativos.

Por su ubicación geográfica, se observa que las mayores concentraciones de alumnos inmigrantes se producen en las provincias de Málaga (7.231 alumnos) y Almería (4.100 alumnos), seguidas de lejos por Sevilla (1.853 alumnos), Cádiz (1.718 alumnos) y Granada (1.659 alumnos).

Como puede observarse a la vista de estos datos, y desde un punto de vista numérico, la inmigración no es todavía —a fecha actual— un problema educativo importante puesto que el número de inmigrantes en edad escolar sigue siendo muy reducido aunque haya experimentado un importante incremento en los últimos años. Esto se debe a que la mayoría de los inmigrantes que han estado accediendo a nuestra tierra son personas adultas y que, por lo general, viajan solas, ya sea porque no tienen familia o porque la han dejado en el país de origen. Son pocos todavía los menores en edad escolar que han llegado hasta Anda-

lucía y escasos los hijos de inmigrantes nacidos en nuestro país o venidos desde fuera para reunirse con sus familias residentes en España.

No obstante, este estado de cosas está experimentando un cambio que puede tornarse radical en cuestión de pocos años, ya que es fácilmente constatable que los inmigrantes que ahora están regularizándose, una vez estabilizada su situación personal y laboral, optan en un número importante por solicitar el reagrupamiento familiar, lo que está comenzando a originar la llegada de un importante contingente de menores en edad escolar, a los que hay que unir los menores nacidos en nuestro país como fruto de las uniones estables que van conformándose entre los inmigrantes regularizados.

A estos efectos, conviene recordar que el modelo educativo implantado hasta ahora en las escuelas andaluzas, pese a contar con un buen número de alumnos gitanos en sus aulas, nunca ha sido realmente un modelo que propiciara la existencia de una escuela integradora, basada en el concepto de la interculturalidad y en el respeto a la diversidad. Antes al contrario, la escuela andaluza ha sido hasta hace muy poco tiempo una escuela uniformizadora, que entendía la integración como un proceso de asimilación del diferente y no como una forma de convivencia basado en el respeto hacia las diferencias culturales.

Afortunadamente, desde hace cierto tiempo, viene abriéndose camino la idea de que es necesario cambiar de forma radical la concepción de la educación multicultural en Andalucía, abandonando el objetivo de la asimilación del diferente y propiciando la interculturalidad como fórmula para el progreso común de pueblos y culturas obligados a convivir.

En este sentido, creemos que el éxito de la escuela intercultural debe basarse en dos principios básicos: el conocimiento y el respeto. El conocimiento de las respectivas culturas y el respeto mutuo entre ambas.

No hay que olvidar que la multiculturalidad es una realidad creciente en nuestra sociedad, mientras que la interculturalidad es sólo un método de trabajo para conseguir que esa sociedad sea realmente una sociedad diversa y plural, donde cada persona pueda alcanzar su plena realización sin verse condicionado por su origen, por su procedencia o por su pertenencia a un determinado grupo étnico o social.

Por ello, nos parece importantísimo y un verdadero avance, el que la Administración educativa andaluza haya elaborado un plan de carácter preventivo —el Plan Andaluz de Educación de Inmigrantes— con el

objetivo de preparar al sistema educativo andaluz para afrontar el reto de futuro que va a suponer la incorporación al sistema de un número importante de alumnos inmigrantes.

El primero de los objetivos planteados en el Plan Andaluz de Educación de Inmigrantes es facilitar la escolarización de todas las niñas y niños pertenecientes a familias inmigrantes, en los mismos términos que el alumnado andaluz.

A este respecto, existe una cuestión sobre la que el Plan elude pronunciarse y que es objeto últimamente de un interesante debate en el seno de la comunidad educativa. Nos referimos a la controversia acerca de la conveniencia de establecer cupos de reserva de plazas en los centros concertados para los alumnos con necesidades educativas especiales en general y para los alumnos inmigrantes en particular.

Esta medida, propuesta por algunos sectores de la comunidad educativa y actualmente en experimentación en algunas comunidades autónomas, pretende romper con la dinámica de la escolarización masiva de estos alumnos en la enseñanza pública y su escasa presencia en la enseñanza privada concertada, buscando un mayor reparto de responsabilidades y cargas entre todos los sectores de la enseñanza sostenida con fondos públicos.

El segundo objetivo que plantea el Plan Andaluz de Educación de Inmigrantes es favorecer que los centros elaboren Proyectos de Centro interculturales que faciliten y promuevan procesos de intercambio, interacción y cooperación entre las culturas.

Sobre este aspecto, las aulas temporales de adaptación lingüística, probadas con notable éxito en algunas localidades del poniente almeriense, constituyen posiblemente una de los instrumentos más eficaces para propiciar que la entrada de los alumnos inmigrantes en el sistema educativo no sea un experiencia traumática y desincentivadora tanto para el propio alumno como para el centro docente en que se escolarice. Por ello, consideramos que la existencia de estas aulas es un recurso imprescindible e ineludible para evitar la inadaptación y el fracaso escolar del alumno inmigrante y para facilitar su acogida dentro de la comunidad educativa.

Otro objetivo propuesto por el Plan es potenciar el desarrollo de acciones de formación integral de los alumnos y alumnas inmigrantes adultos, interviniendo de forma especial sobre los padres y madres cuyas hijas e hijos estén escolarizados en la educación básica.

En relación con esta cuestión, nos parece interesante la posibilidad de utilizar la red de centros de adultos con que cuenta nuestra Comunidad Autónoma, de amplia y acreditada experiencia, para posibilitar una mejor integración de los inmigrantes en nuestra sociedad. Es evidente que la integración de los inmigrantes adultos puede constituir uno de los medios más eficaces para posibilitar la futura integración educativa y social de sus hijos. En este sentido, tanto por la red de centros existente, como por la experiencia y capacitación del personal, el sistema andaluz de educación de personas adultas se nos presenta como el instrumento idóneo para llevar a efecto una política de inserción social de los inmigrantes, que incluiría la impartición de conocimientos básicos de la lengua española, nociones primordiales acerca de reglas y costumbres de la sociedad española y andaluza, y aspectos esenciales relativos a los derechos y deberes que ostentan en su condición de inmigrantes.

Como último objetivo plantea el Plan la necesidad de impulsar planes de integración social de la población inmigrante más desfavorecida con la participación de las distintas Administraciones. Se trata en definitiva de extender a la totalidad de la sociedad el objetivo de interculturalidad que se propone con este Plan para el ámbito educativo.

En definitiva, y para concluir este aspecto, debemos decir que estamos convencidos de que el desafío educativo que va a suponer a corto o medio plazo la inmigración en el ámbito educativo, como espacio primordial de interrelación y convivencia sólo puede afrontarse desde la previsión y la planificación. Por ello consideramos imprescindible la existencia de un plan de actuación educativa frente a la inmigración que contemple medidas para el alumnado inmigrante y para la formación básica de los inmigrantes adultos, como instrumento idóneo para hacer efectivo para este sector de la población el derecho a la educación que universaliza el art. 27 de nuestra Constitución.

#### 4.5. ATENCIÓN SANITARIA

El acceso a los servicios sanitarios es otro de los problemas fundamentales con que se encuentran estas personas y que les produce un mayor nivel de preocupación y de desprotección, ante las dificultades para acceder al sistema sanitario público por carecer de documentación que acredite su situación legal en nuestro país.

La asistencia sanitaria ha adquirido en nuestras sociedades el carácter de prestación básica cuya prestación es prácticamente universal. Por

ello, la necesidad de implementar medidas e instrumentos que posibiliten el acceso a la asistencia y prestaciones del sistema sanitario público se ha convertido en una necesidad ineludible para los poderes públicos, por coherencia con el respeto efectivo a los derechos sociales que tienen reconocidos constitucionalmente los ciudadanos.

La atención sanitaria a los extranjeros no comunitarios en España viene regulada por la Ley de Extranjería que la universaliza para los extranjeros que se encuentren inscritos en el padrón municipal y, para el resto, sólo en los casos de necesidad de asistencia sanitaria de urgencia, menores de dieciocho años o embarazadas.

En una materia tan necesaria y sensible para los seres humanos como es la de la protección de la salud, considero que en un Estado social y democrático de derechos, no pueden prevalecer trabas burocráticas o formales sobre la necesidad de asistencia sanitaria que plantean estas personas y que no pueden satisfacer por otros medios distintos a los que implementen los poderes públicos.

Afortunadamente, por lo que se refiere a Andalucía, se ha ido más allá de los límites establecidos en la legislación general, prestándose la asistencia sanitaria a los inmigrantes con independencia de que estén o no empadronados, tengan o no «papeles».

En base a la Ley de Salud de Andalucía de 1998, la Consejería de Salud de la Junta de Andalucía ha venido prestando la asistencia sanitaria de urgencia a la población inmigrante a través de sus dispositivos sanitarios públicos, con independencia de su situación. Además, desde 1999, la asistencia sanitaria que pudieran precisar estas personas, en otros casos, se ha venido prestando a través de organizaciones sociales de carácter voluntario (Cruz Roja, Médicos sin Fronteras, etc.).

Para la atención sanitaria normalizada de esta población, la Consejería de Salud ha establecido un sistema de derivación desde las organizaciones sociales al dispositivo sanitario público, mediante la firma de convenios de colaboración con estas entidades sociales, facilitándose, en su caso, una tarjeta de asistencia de sanitaria temporal.

Según datos suministrados por la Consejería de Salud, durante el año 2000 y 2001 se distribuyeron cerca de 45.000 tarjetas sanitarias individuales entre el colectivo inmigrante, habiéndose reforzado los dispositivos sanitarios más afectados (los Distritos Sanitarios de Almería Centro, Poniente, Roquetas, Levante-Alto Almanzora, Algeciras-La Línea y Costa del Sol). Siguiendo con estos datos, la media anual de in-



tervenciones sanitarias en favor de este colectivo ha superado en estos últimos años los 100.000 servicios de toda índole (desde urgencias a operaciones quirúrgicas, incluidos partos), y todo ello con un coste medio anual aproximado de 7,5 millones de euros.

Sin embargo, y desde la perspectiva que nos da nuestra experiencia en la actuación ordinaria de una Institución como la que represento, sabemos que una cosa es el reconocimiento del derecho a la asistencia sanitaria y otra, bien distinta, la efectividad del acceso de éstos, al sistema sanitario público, pues éste es el aspecto nuclear de la cuestión.

A este respecto, hemos constatado en la realidad cotidiana algunas dificultades en el acceso a los servicios sanitarios de estas personas. En algunos casos, estas dificultades de acceso son debidas a determinadas características de tipo social y organizativo del propio sistema sanitario que lo dificultan, entre las que podemos citar: las actitudes del personal de algunos de estos centros públicos al no poder sustraerse al prejuicio atávico de que se trata de una población «sin derechos», con lo que ello conlleva de atención desde una óptica de voluntariado; la existencia de redes paralelas de atención, con las reminiscencias de asistencia entroncada en un sistema de carácter benéfico que ello implicaba; o las propias dificultades burocráticas derivadas de los requisitos administrativos, excesivamente complejos, que se exigen a este colectivo para poder recibir atención sanitaria.

En otros casos, las dificultades de acceso vienen motivadas por características propias de la población inmigrante, entre las que podemos destacar: en primer lugar, obviamente, las derivadas del desconocimiento de la lengua; también afectan a esta atención las cuestiones culturales y religiosas, en especial todas aquellas que tienen que ver con los conceptos de salud y enfermedad que constituyen una dificultad real de acceso y de comprensión mutua en todo el proceso de atención; las cuestiones socio-laborales, también inciden negativamente en su acceso a las prestaciones y servicios sanitarios; así como, por último, su situación administrativa, en cuanto factor que retrae a muchos inmigrantes a acercarse al sistema sanitario, bien por desconocimiento de sus derechos reales y legales, bien por el temor a que las cuestiones administrativas de identificación previas a la atención puedan traducirse en acciones gubernativas contra ellos o contra su presencia en nuestro país.

En conclusión, consideramos que la protección efectiva del derecho a la salud, que tiene un carácter universal, debe rodearse de las garantías efectivas para el colectivo de inmigrantes que permita su efectiva

satisfacción, eliminando para ello trabas legales y de cualquier otro tipo que dificulte esta atención en las condiciones de dignidad e igualdad que requiere.

### III. **Otras dificultades derivadas de la ordenación legal**

#### 1. *Factores Extrínsecos*

Estos aspectos que hemos examinado sintetizan con claridad las circunstancias reales de la situación en la que se encuentran los inmigrantes en Andalucía, representativa también del resto de España, así como de las dificultades más importantes con que se encuentran para que su integración sea posible.

Estas circunstancias vienen generadas por el propio sistema socio-económico imperante en la sociedad globalizada en la que vivimos. La globalización es hoy ya una realidad palpable que condiciona todos los aspectos de nuestras sociedades y, obviamente, también de los derechos humanos, al ser el contexto en el que deben desarrollarse.

La globalización, como fenómeno, se presenta como un proceso de múltiples dimensiones, impulsado por factores políticos y económicos por una parte, pero también sociales y culturales, que está transformando la vida diaria de las sociedades en que vivimos.

Transformaciones positivas, en unos casos, por lo que implican de desarrollo y avance social en aspectos de comunicación, información y tecnológico; y muy negativas, en otros, por cuanto provocan grandes desigualdades e injusticias al confiar todo el orden social a la primacía del «mercado», sobre cuyas leyes se tendrán que configurar las nuevas relaciones sociales, con lo que ello implica de desregularización y desprotección en aras de no interferir en la liberalidad en que se sustenta.

Sin perjuicio de otras posibles consideraciones sobre este proceso, es preocupante que sus primeras manifestaciones vayan acompañadas de un aumento de la desigualdad entre las personas y los pueblos, creando unas condiciones que en esta fase están acelerando las desigualdades y la extensión de la marginación.

Dentro de estos sectores de población desfavorecida, el colectivo de inmigrantes resulta especialmente afectado en la esfera de sus derechos por las nuevas condiciones que imperan en el mundo. En la situación que presentan hoy los inmigrantes se sintetizan muy gráficamente

las paradojas y contradicciones del fenómeno globalizador que, como hemos visto, facilita y potencia la libre circulación de capitales y mercancías pero restringe y limita la de las personas.

## 2. Factores Intrínsecos

Pero junto a estas dificultades extrínsecas, existen otras, más graves si cabe, por su carácter intrínseco, al ser consustanciales a la propia regulación legal del fenómeno migratorio en nuestro país y en todo el entorno comunitario.

Es la gran paradoja y la terrible contradicción que se plantea ya desde la misma ordenación legal de esta materia. Teoría y práctica; palabras y realidad. Esa es la disyuntiva en la que nos encontramos. Y a esta contradicción, también contribuye la propia regulación legal de la materia de extranjería que, en la práctica cotidiana, lejos de fomentar la integración de los inmigrantes propicia su irregularidad y favorece la limitación de sus derechos.

Ejemplos de ello los encontramos con profusión en toda la normativa reguladora de esta materia, algunos de cuyos aspectos ya les he significado al comentar las dificultades de integración laboral de estas personas.

Pero, el marco legal de la extranjería presenta muchos más ejemplos de contradicción entre teoría y práctica. Así, desde la escasa duración de los plazos de los permisos y las abusivas exigencias para su renovación, hasta la absurda ficción de la que parte la Ley considerando que el inmigrante que solicita trabajo o residencia nunca ha salido de su país de origen, lo que en la práctica se traduce que debería volver al mismo en busca de su visado que le habilite a trabajar.

Igualmente, en el caso de los inmigrantes menores de edad, la aplicación práctica de la Ley tampoco va en consonancia con el principio de que, en todo caso, debe prevalecer el derecho del menor. En este sentido, nos encontramos con repatriaciones sin ningún tipo de garantías donde no se comprueba, ni tan siquiera, quién reclama a esos menores, así como con una falta de celeridad habitual por parte de las Administraciones que tienen a los menores bajo su prolongada tutela para documentarlos, lo que permite, en muchas ocasiones, que estos menores dejen de serlo, alcanzando la mayoría de edad sin estar documentados.

La regulación del acceso al mercado de trabajo por parte de la población inmigrante es otro aspecto ilustrativo de estas contradicciones.

En primer lugar, se parte de una situación de desigualdad con respecto a los trabajadores nacionales, pues al extranjero no comunitario, salvo contadas excepciones, no se le permite el acceso al trabajo sino en aquellos sectores que no exista desempleo en la provincia. Además ante la tardanza infinita del ansiado permiso, el trabajador inmigrante se ve abocado, durante todo ese tiempo y por cuestiones de pura supervivencia, bien a trabajar en la clandestinidad, bien a caer en pozos de marginalidad que, en muchas ocasiones, traen consecuencias no deseadas.

Otro aspecto en el que la práctica legal sitúa a los inmigrantes en situación discriminatoria es el de aplicación de las sanciones previstas por darse alguna de las situaciones tipificadas como infracción administrativa. Baste un ejemplo: mientras los preceptos legales dedicados a la sanción de los empresarios que se aprovechen de la situación de los inmigrantes irregulares se aplican selectivamente, la expulsión con que se sanciona la estancia irregular en nuestro país se aplica masivamente. La consecuencia es que la economía sumergida, en la que tiene fácil acomodo la población inmigrante, se esconde bajo la escasa operatividad de este entramado administrativo de control.

También en este apartado de las disfunciones tenemos que hacer referencia necesariamente a esa actitud irresponsable, muchas veces auspiciada desde las más altas instancias públicas de atribuir el aumento de la delincuencia de una manera indiscriminada a la mayor presencia de inmigrantes en nuestro país. La reiteración de declaraciones públicas vinculando el incremento de la delincuencia con el aumento de la inmigración contribuye a construir una falsa realidad de que la inseguridad y el aumento de los delitos tiene una relación directa con el fenómeno migratorio.

Ello, además de no poderse concluir de los propios datos oficiales sobre incremento de la delincuencia, obvia tendenciosa y peligrosamente otros aspectos relacionados con los inmigrantes que sí aparecen recogidos en informes oficiales. En concreto, nos estamos refiriendo al informe de la Fiscalía General del Estado donde se resalta la preocupación de la victimización del inmigrante como tal, por su condición de vulnerabilidad, siendo sujeto pasivo principal de muchos delitos importantes tales como la prostitución, explotación laboral, secuestros, extorsiones...

Y qué no decir, en relación con esta materia, de las situaciones de indefensión en que se encuentra la mujer inmigrante, cuando por no

estar regularizada carece del derecho a asistencia jurídica gratuita o donde acceder a denunciar a su agresor o a la persona que la está extorsionando puede suponerle la expulsión, lo que incrementa su situación de vulnerabilidad y de debilidad en el ejercicio de sus derechos siendo además la víctima de esos delitos.

#### IV. Reflexión final

Como colofón del análisis que he querido ofrecerles, me impongo la obligación de elaborar un mensaje de esperanza. Bien es verdad que son, como han tenido la bondad de escuchar, muchos los factores que dificultan esos mecanismos imprescindibles de integración; pero su ineludible e inaplazable necesidad de construir una sociedad común, nos debe llevar a todos por un camino bien distinto del que la realidad nos ofrece.

El respeto a la condición humana y su progresiva incorporación a la sociedad nos llevará a avanzar en la asunción de una idea básica: todo ser humano en su dimensión más profunda y social debe ser, tiene que ser, un ciudadano, una persona responsable, presente en una comunidad y titular de sus derechos y correlativas obligaciones en la sociedad en la que se integra. El reto del futuro será sustancialmente ése: entender al ser humano como titular de una nueva ciudadanía, caracterizada por unos espacios de convivencia que superen las circunstancias de los orígenes como explicación de jerarquías y preferencias.

Construir una nueva ciudadanía lleva implícito el modificar nuestras percepciones y supuestas certezas con respecto a los extranjeros-inmigrantes. En primer lugar —nos recuerda Javier de Lucas<sup>1</sup>— debemos tratar el fenómeno migratorio como «un hecho social global, no como un exclusivo fenómeno laboral y socio-económico (...)».

En segundo lugar, reconocer que las migraciones constituyen un importantísimo factor de desarrollo económico, social y humano, tanto en los países que los reciben como en los países de origen, y, que forman parte ineludible del actual modelo de desarrollo global de la economía (profundamente desigual en sus consecuencias).

En tercer lugar, asumir que la complejidad de este fenómeno conlleva necesariamente un aumento de los factores de conflicto; por otra

---

<sup>1</sup> DE LUCAS, Javier. «¿Elogios de Babel? Sobre las dificultades del Derecho frente al proyecto intercultural», en: *Anales de la Cátedra Francisco Suárez*, 31 (1994), p. 31.

parte, propios, inherentes y constitutivos de toda realidad social. Factores que deben ser tratados y resueltos en el marco de un «estándar mínimo de derechos» fundamentados en el Derecho Internacional y en los Tratados Internacionales en vigor, convencidos como estamos, en que es en dicho marco donde los derechos humanos y los textos que los reconocen y garantizan, adquieren el valor de auténtica norma básica.

En cuarto lugar, inmersos, como estamos en la denominada construcción europea, hemos de vincular el fenómeno inmigratorio con la protección de los derechos humanos en dos direcciones básicas: *por una parte*, la necesaria adhesión de la Unión Europea al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos, lo que implicaría la integración de la totalidad de las disposiciones del Convenio en el ordenamiento jurídico comunitario, y, *por otra* —consecuencia lógica en esta dirección—, es fundamental que, al igual que ocurre con políticas como la libre circulación de capitales, mercancías y servicios, todas ellas integradas en el derecho comunitario, también la libre circulación de personas (donde se encuentra inmerso el fenómeno migratorio en general) debe comunitarizarse.

La presencia de los extranjeros-inmigrantes nos obliga a cuestionar y, en su caso, a superar las limitaciones de una ciudadanía excluyente y contradictoria, que constituye una permanente afrenta a la dignidad como valor o como derecho humano. Sin duda, los valores éticos nos ofrecen razones más que suficientes para justificar la exigencia de un reconocimiento y garantía de derechos.

Tenemos el reto de continuar indagando en la formulación de esta nueva ciudadanía. Se trata de un reto único, que nos va a obligar a conjugar realidades complejas, derechos diferentes, a tomarnos «en serio» los conceptos de pluralismo, diferencia y derechos humanos.

Como ya se dijo desde esta Institución con ocasión de las XII Jornadas de Defensores del Pueblo: «No es posible seguir observando desde nuestras atalayas de compromiso, aunque ciertamente privilegiadas, situaciones de vulnerabilidad, de gentes sumidas en la clandestinidad, en la denominada «ilegalidad», desapareciendo durante el día en el anonimato, renunciando a la identidad, al nombre, a la propia vida. Ahogados en el silencio de una diáspora interior, inabarcable, inconmensurable. Simulando, incluso, una existencia, que les es negada».

Termino ya. Lo he dicho en múltiples ocasiones y, después de no pocos años y avatares, me reafirmo en que debemos ser conscientes de la contradicción en la que vivimos para, desde la sensatez, intentar superarla.

El mundo se estrecha tanto que serán inútiles los límites y las fronteras. Los seres humanos, unos y otros, compartiremos espacios y vidas. Bien haremos en traducir los recelos iniciales en inteligentes actitudes de curiosidad, aproximación, intercambio y mixtura, creciendo en las sabias aportaciones de los otros, ofreciendo los mejores valores de nuestro modelo de sociedad libre y sabiendo construir una comunidad basada en valores humanos en los que nos sintamos todas y todos amparados. Porque *todos somos, sin importar de donde venamos*.

Muchas gracias.