

ESTUDIOS DE PROGRESO
Fundación Alternativas

Los procesos migratorios: alternativas al discurso dominante

Arantxa Zaguirre Altuna


FUNDACIÓN
alternativas

Contenido

Introducción	5
1 Neorracismo	7
1.1 Racismo	7
1.2 El inmigrante	11
1.3 Los “inintegrables”: el neorracismo o esencialismo cultural	13
2 Mercado laboral y acceso al empleo	17
2.1 La “necesidad del inmigrante indeseado” y la economía sumergida	17
2.2 Diferentes perspectivas en la regulación del trabajo de los extranjeros	24
A) Regulación del trabajo de los extranjeros en la legislación de extranjería: la Ley Orgánica 8/2000 y el Real Decreto 864/2001	24
B) La legislación laboral: el Estatuto de los Trabajadores	26
2.3 Vías legales de acceso al empleo	28
A) El contingente	28
B) El régimen general	32
C) ¿Entrada irregular, entrada como turista o visado para búsqueda de empleo?	32
2.4 Seguridad Social. Costes para el Estado de bienestar	37
2.5 Obstáculos para el desarrollo paralelo de la vida familiar de los trabajadores migrantes. La reagrupación familiar y sus restricciones	40
3 La delincuencia y las estadísticas	41
3.1 Difusión de la relación entre inmigración y delincuencia en los medios de comunicación	41
3.2 La extranjería como factor de exclusión social	43
3.3 Introducción de correctores que nos permitan interpretar adecuadamente las cifras oficiales	46
3.4 Los inmigrantes y la Administración de Justicia	48
4 Ciudadanía y residencia	51
5 Propuestas	57
• Sensibilizar a alumnos y educadores	57
• Sensibilizar a los formadores de opinión pública	57
• Mejorar la organización de la Administración y los procedimientos administrativos	58
• Facilitar el acceso al empleo regular	59
• Facilitar la reagrupación familiar	60

• Reformar el régimen jurídico regulador del empleo doméstico	61
• Mejorar los mecanismos de elaboración de las estadísticas sobre delincuencia	62
• Reconocer el derecho de voto para los inmigrantes residentes	62
6 La reflexión	65
Índice de Tablas	67

Siglas y acrónimos

CES	Consejo Económico y Social
CESE	Consejo Económico y Social Europeo
CIS	Centro de Investigaciones Sociológicas
INE	Instituto Nacional de Estadística
Inem	Instituto Nacional de Empleo
LOEX	Ley Orgánica de Extranjería
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OIT	Organización Internacional del Trabajo
UE	Unión Europea

Introducción

El peligro real aparece cuando el tema de la inmigración deja de ser un objeto de debate político y se convierte, al calor de la demagogia, en un objeto de pánico social. Para evitar estos riesgos es preciso, entre otras cosas, que el debate público se alimente de datos fidedignos.

(Danilo Martucelli, profesor de Sociología en la Universidad de Lille e investigador en el Centre National de la Recherche Scientifique).

El propósito de este trabajo será desmontar determinados tópicos y prejuicios relativos tanto a las personas migrantes como a los mecanismos y las políticas de inmigración, incluidos habitualmente en el discurso de políticos y periodistas, que contribuyen, con la repetición y difusión de sus comentarios en los medios de comunicación, a formar lo que después se denomina “opinión pública”.

En muchos casos contamos con estudios, investigaciones y estadísticas que ponen en evidencia la falsedad del propio discurso y las manipulaciones a las que ha sido sometido, lo cual nos permitiría llegar también a las razones últimas de esa manipulación.

Además del análisis de expresiones habituales, estudiaremos algunos casos concretos en los que queda patente esta contradicción entre el discurso público y la realidad existente, así como la forma de manejar esta realidad y sus efectos.

Por último, y a la vista de las conclusiones a las que lleguemos, trataremos de hacer propuestas concretas en un intento por superar los prejuicios que contienen algunas de las afirmaciones que hemos interiorizado y aceptado como verdaderas y que escuchamos a diario en los medios de comunicación.

Vamos a dividir este trabajo en cuatro bloques porque, a pesar de que todos ellos están íntimamente relacionados, su aislamiento nos permitirá analizar de una manera más clara todos los elementos que influyen en la construcción de cada uno de los discursos e “ideas fuerza”, así como la realidad paralela que a su sombra se desarrolla.

1. Neorracismo

1.1 Racismo

Todos podemos resultar extraños, raros o exóticos a alguien y ello dependerá de la persona junto a la que nos situemos o con la que nos comparemos. Y también podemos sentir inquietud por la cercanía de un desconocido con unas características determinadas, siempre que antes hayamos desarrollado una imagen negativa del mismo a consecuencia de lo leído, escuchado, o mil veces repetido sobre el “grupo” al que pertenece. En ese momento la sensación de peligro es real. Lo que no es real es el peligro.

Muchos vecinos de barrios en los que la presencia de inmigrantes es cada vez más importante afirman que, desde la llegada de los extranjeros, “el barrio no es el mismo y se sienten muy inseguros”. Cuando se les pide que expliquen por qué, en muchos casos no se habla de delitos, agresiones o vandalismo, sino que predominan respuestas del tipo: “Están ahí a todas horas. Da miedo pasar cerca de ellos. No sabes ni lo que dicen, porque hablan en su lengua. Te miran de una manera... Esto ya no parece España”¹.

Ante la aparición de un extraño se refuerzan los mecanismos de solidaridad y los sentimientos de pertenencia a un grupo², ya que percibimos a “el otro” como una posible ame-

¹ Un breve relato de Kafka, *La comunidad*, nos describe este confuso e irracional sentimiento: “Somos cinco amigos, hemos salido uno detrás de otro de una casa; el primero salió y se colocó junto a la puerta; luego salió el segundo, o mejor se deslizó tan ligero como una bolita de mercurio, y se situó fuera de la puerta y no muy lejos del primero; luego salió el tercero, el cuarto y, por último, el quinto. Al final formábamos una fila. La gente se fijó en nosotros, nos señalaron y dijeron: “Los cinco acaban de salir de esa casa”. Desde aquella vez vivimos juntos. Sería una vida pacífica, si no se injiriera continuamente un sexto. No nos hace nada, pero nos molesta, lo que es suficiente. ¿Por qué quiere meterse donde nadie lo quiere? No lo conocemos y tampoco queremos acogerlo entre nosotros. Si bien es cierto que nosotros cinco tampoco nos conocíamos con anterioridad y, si se quiere, tampoco ahora, lo que es posible y tolerado entre cinco, no es posible ni tolerado en relación con un sexto. Además, somos cinco y no queremos ser seis. Y qué sentido tendría ese continuo estar juntos, tampoco entre nosotros cinco tiene sentido, pero, bien, ya estamos juntos y así permanecemos, pero no queremos una nueva unión, y precisamente a causa de nuestras experiencias. ¿Cómo se le podría enseñar todo al sexto? Largas explicaciones significarían ya casi una acogida tácita en el grupo. Así, preferimos no aclarar nada y no le acogemos. Si quiere abrir el pico, lo echamos a codazos, pero si insistimos en echarlo, regresa.” (Franz Kafka, *Cuentos completos*, Valdemar, Madrid, 2003.)

² F.Oliván, *El extranjero y su sombra*, San Pablo, Madrid, 1998.

naza. Más aún, si habitualmente sentimos confirmados nuestros miedos a través de las afirmaciones de políticos, periodistas, intelectuales...

La unión surgiría de la emoción, más que de un razonamiento acerca de la verdadera existencia del peligro. Nos movemos, pues, en un terreno en el que las emociones juegan a veces un papel más importante que la racionalidad y en el que acaba siendo útil para algunos “construir” ese peligro que nos fuerza a la unión.

Las personas tendemos a atribuir al que consideramos nuestro propio grupo más cualidades humanas y positivas que a otros grupos. Esta tendencia a la reducción o negación de las cualidades de quienes nos resultan extraños o desconocidos se aprovecha por las élites (políticas, mediáticas, intelectuales...) para construir identidades colectivas excluyentes e implica la deshumanización de “los otros”. Como ejemplos históricos recientes³ tenemos la primera Constitución de EE UU, que establecía la equivalencia entre un esclavo negro y sólo tres quintas partes de una persona. Los nazis tampoco incluían a los judíos y a los gitanos en la categoría de seres humanos. El sistema segregacionista en EE UU y el *apartheid* que se estableció en Suráfrica también fomentaban la deshumanización de la población negra.

La pasividad frente a un sistema racista y discriminatorio contribuye a su continuidad y las élites, por tener un mayor poder y por disponer de mayores recursos para propagar o para atajar el racismo, son especialmente responsables de la reproducción del mismo.

Siguiendo a Teun A. Van Dijk⁴ y su análisis sobre la reproducción del racismo⁵ a través del discurso y otras prácticas, utilizaremos el concepto “élites moderadas” para referirnos a los políticos, intelectuales, periodistas o comunicadores que se presentan como antirracistas en su discurso público y rechazan cualquier manifestación del racismo más evidente o primario, (fácilmente identificable con las actitudes y el discurso de la extrema derecha), quedando así libres de cualquier sospecha. Pero en el discurso de estas élites, lleno de contradicciones y mensajes con doble lectura (bien y malintencionados a la vez), junto a la exaltación de valores como la comprensión y la tolerancia, encontramos otras formas de discriminación o criminalización de los inmigrantes⁶.

³ Sobre la evolución histórica de las formas de segregación en EE UU y Europa, ver Emmanuel Todd, *El destino de los inmigrantes. Asimilación y segregación en las democracias occidentales*, Tusquets, Barcelona, 1996.

⁴ Teun A. Van Dijk, *Racismo y discurso de las élites*, Gedisa, Barcelona, 2003. (Van Dijk es profesor de Estudios del Discurso en la Universidad de Amsterdam y actualmente enseña en la Universidad Pompeu Fabra de Barcelona. Ha estudiado el papel de las élites en la reproducción del racismo actual en Europa y Norteamérica).

⁵ Racismo entendido en un sentido amplio (más allá del racismo biológico), incluyendo el componente nacionalista y la nueva mutación del racismo que representa el esencialismo cultural.

⁶ “Durante siglos las prácticas predominantes de la élite política y de otras élites en Europa han sido las de la inferiorización, la explotación, la subyugación y el genocidio ocasional de los no europeos” (Id. nota 4).

El Programa GRECO (Programa Global de Regulación y Coordinación de la Extranjería y la Inmigración en España para el período 2000-2004) señala al describir sus líneas básicas: “el marco de convivencia será la Constitución y las leyes españolas a las que, con mayor o menor esfuerzo dependiendo de sus raíces culturales, habrán de adaptarse, respetar y disfrutar, en una sociedad democrática en la que el respeto, la tolerancia y la igualdad son valores en los que creemos firmemente, que enseñamos a nuestros niños y jóvenes y por los que luchamos para que sean respetados por todos”.

El Ministerio de Trabajo, siendo ministro Eduardo Zaplana, en las fechas previas a la entrada en vigor de la última y más restrictiva y policial reforma de la ley de extranjería⁷ en España, puso en marcha una campaña de anuncios en radio y televisión para la promoción de la integración de los inmigrantes. En estos anuncios se ensalza el afán de superación de estas personas, se valoran los esfuerzos que realizan y se comprende la soledad que padecen tras abandonar su país e instalarse en un país desconocido.

Paralelamente, se reforma la ley de extranjería, que endurece los requisitos para la obtención de permisos de trabajo y residencia y se mantiene el habitual discurso de los políticos, que insisten en relacionar inmigración y delincuencia o que continuamente hacen referencia a las “diferencias culturales” de determinados grupos y la dificultad para su integración en nuestra sociedad.

La población recibe habitualmente el contenido de los discursos elaborados y controlados por las élites (medios de comunicación, partidos políticos, intelectuales, empresas, iglesia, sindicatos y otras organizaciones), incorporándolos en sus conversaciones con la familia, los amigos o los compañeros de trabajo. Este hecho nos permite atribuir una especial responsabilidad de las élites en la reproducción del racismo, ya que pueden influir con la misma fuerza tanto para propagarlo como para atajarlo. La mayoría de las personas que han desarrollado prejuicios hacia determinados colectivos no mantienen habitualmente un trato personal con integrantes de estos colectivos, sino que han ido adquiriendo, transmitiendo y compartiendo determinados estereotipos principalmente a través del discurso, que contribuye a la reproducción y legitimación social de las prácticas racistas: discriminación en el empleo, en el acceso a los servicios sociales, en las relaciones con la Administración.

Podemos observar la efectividad de los mensajes casi “apocalípticos” enviados por las “élites moderadas” a las que antes hacíamos referencia si atendemos a la evolución que ha sufrido la inmigración hasta convertirse en “uno de los grandes problemas de España”, a juicio de los ciudadanos de este país. Entre los años 1996 y 2000 la inmigración ni siquiera aparecía en las encuestas como un problema que preocupara a los españoles. A

⁷ Ley Orgánica 14/2003, de 20 de noviembre, de Reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, modificada por la Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre.

partir de 2001 irrumpe con un 4,2% de “preocupación” que le permite alcanzar el décimo puesto. Sorprendentemente, en el año 2003 se sitúa como el cuarto “gran problema de España”, según la percepción de los españoles, con un 27,6%⁸.

Si relacionamos esta evolución con determinados acontecimientos que se produjeron entre el año 2000 y 2003, entenderemos el papel que han jugado tanto las élites políticas como las élites mediáticas en la construcción de la inmigración como problema.

El año 2000 comenzó con la aprobación de una nueva ley de extranjería⁹ que reconocía derechos fundamentales básicos a los inmigrantes “sin papeles” y contó con el consenso de diversas fuerzas políticas, entre las que se encontraba el PP. Ese mismo año, el PP ganó de nuevo las elecciones generales, pero esta vez con mayoría absoluta, por lo que no vio inconveniente en reformar de nuevo dicha ley, antes de que finalizara el año¹⁰, endureciéndola y haciendo desaparecer muchos de los derechos que la anterior reconocía a los “sin papeles”¹¹. Para ello, el Ejecutivo tuvo que iniciar una campaña mediática en la que explicaba el error que cometieron participando en la redacción de una ley de extranjería “demasiado débil” (aunque nunca se explicó cuál era la debilidad porque salvo los derechos fundamentales que reconocía, continuaba siendo restrictiva). El Gobierno justificó la reforma aludiendo a la “avalancha” de inmigrantes que estaba llegando a España como consecuencia del “efecto llamada”¹². Se pusieron en marcha todos los mecanismos para que el endurecimiento de la ley no fuera traumático para los autóctonos/votantes sino que más bien fueran ellos mismos los que acabaran reclamando un endurecimiento ante la situación de “extrema gravedad” que vivía un país que estaba siendo prácticamente “invadido”. En febrero de 2000 se produjeron también los ataques racistas a los trabajadores magrebíes de El Ejido y casi un año después se inició la campaña de encierros de inmigrantes reclamando una regularización en diversas ciudades españolas. El resultado fue que en el año 2001 la inmigración aparece por primera vez como “gran problema”. En 2002, abriendo una nueva línea de acción, el Ministerio del Interior comenzó a lanzar mensajes que relacionaban la inmigración irregular con el aumento de la delincuencia en España. Políticos y periodistas participaron en una manipulación irresponsable de las cifras y durante meses la supuesta relación entre la inmigración y el aumento de la criminalidad ocupó los titulares¹³, hasta que

⁸ CIS, Encuestas sobre tendencias sociales (varios años).

⁹ Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.

¹⁰ Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.

¹¹ El Tribunal Constitucional no se ha pronunciado todavía respecto a la constitucionalidad del no reconocimiento de derechos fundamentales como el de reunión, manifestación, sindicación, huelga y asociación a los extranjeros “sin papeles” por parte de esta ley.

¹² Véase la exposición de motivos de la Ley Orgánica 8/2000: “El 12 de enero de 2000 se publicó la Ley orgánica 4/2000 (...), habiéndose detectado durante su vigencia aspectos en los que la realidad del fenómeno migratorio supera las previsiones de la norma”.

¹³ Véase capítulo 3 de este trabajo.

en 2003 la inmigración se configura como el cuarto “gran problema” de este país, sólo detrás del paro, el terrorismo y las desigualdades sociales.

No podemos interpretar entonces la reproducción del racismo sólo como una cuestión de psicología individual, sino que hemos de atribuirlo a las representaciones sociales que comparten los miembros de un grupo.

Pero para que exista el racismo es necesaria una relación de dominio de un grupo sobre el otro. Fundamentalmente la reproducción del racismo ha servido y sirve para mantener el poder del grupo “blanco”, estableciendo su acceso preferente al trabajo, la educación, la participación política,...

Si el proceso de deshumanización de “el otro” no es atajado desde la racionalidad y la educación sino que, por el contrario, es sutilmente (y hasta burdamente) alentado desde las instituciones y los medios de comunicación, acaba resultando funcional para aquellos que buscan legitimar y mantener situaciones de negación de derechos básicos a determinados grupos de personas y propicia la construcción y consolidación de un sistema racista y discriminatorio. Los ciudadanos se sienten legitimados para discriminar a los miembros de un “grupo” si perciben que las instituciones también lo hacen, y las instituciones, a su vez, se sienten respaldadas por una opinión pública que apoya sus decisiones, estableciéndose así un círculo cerrado en el que unos y otros se retroalimentan y fortalecen mutuamente¹⁴.

1.2 El inmigrante

Uniendo la ignorancia, el miedo, la desinformación y la economía mental, los miembros de la sociedad de acogida, con la colaboración de los medios de comunicación, van elaborando la figura del “inmigrante”, que nunca pierde su condición de “recién llegado”. Incluso sus descendientes seguirán siendo denominados como “inmigrantes de segunda o tercera generación”¹⁵.

¹⁴ Véase un artículo de Joseph Ramoneda (El País, 14 de enero de 2003) que señala: “siempre me ha parecido una falta de respeto atribuirse la interpretación de lo que la gente quiere. En cualquier caso, lo que la gente quiere también va en función de lo que se le propone, y de lo que se quiere que quiera. Con los potentes amplificadores que tiene el discurso gubernamental, si se presenta sistemáticamente la inmigración como una cuestión de policía y de derecho penal, es difícil que la ciudadanía cuando vea un inmigrante no lo asocie inmediatamente a delincuencia. Estimulando de este modo las pulsiones de rechazo al Otro”.

¹⁵ Véase el artículo de Manuel Delgado Ruiz, ¿Quién puede ser “inmigrante” en la ciudad?, (Mugak nº18, 2002), en el que afirma que “aquél al que llamamos “inmigrante” no es una figura objetiva, sino más bien un personaje imaginario. (...) La noción de “inmigrante” se revela como útil para operar una discriminación semántica, que, aplicada exclusivamente a los sectores subalternos de la sociedad, serviría para dividir a éstos en dos grandes grupos, que mantendrían entre sí unas relaciones de oposición y de complementariedad: por un lado el llamado “inmigrante”, por el otro el autodenominado “autóctono” que no sería otra cosa, en realidad, que un inmigrante más veterano”.

El inmigrante ya no pertenece completamente a su lugar de origen, pero tampoco es aceptado ni acomodado con naturalidad en el lugar que ha elegido como destino. Incluso, aunque sea muy deseado por los beneficios que aporta, el inmigrante debe sentir que “está de más”.

Se le atribuyen determinadas características negativas: extranjero, pobre, inferior, excesivo¹⁶, analfabeto, peligroso y, en definitiva, intruso a quien nadie invitó y al que el Estado de acogida no tiene por qué reconocer los mismos derechos que a sus ciudadanos, que nacieron en ese territorio y ostentan, por tanto, la nacionalidad del mismo.

Por otra parte, los ciudadanos del Estado de destino, por sentir que conforman un “grupo”, describen éste como una entidad ordenada, civilizada, armónica y homogénea en cuanto a su población, ideales, lengua y cultura (nada más lejos de la realidad si tomamos como ejemplo el caso de España¹⁷, que evidencia, además de la pluralidad ideológica, el dinamismo de cualquier cultura), en la que sus habitantes se hallan unidos por una misma esencia invisible y gozan, por el mero hecho de haber nacido dentro de ese territorio, de todos los derechos fundamentales, civiles, sociales y políticos.

Una descripción interesada y emocional de lo que es un Estado sirve para fomentar y mantener la cohesión entre sus habitantes y el rechazo frente a los “enemigos”¹⁸.

Esta justificación de la exclusión, que tiene su origen en la creación de los estados-nación y el establecimiento de un vínculo aparentemente indisoluble entre ciudadanía y nacionalidad (vínculo que en un primer momento sirvió para la inclusión y el reconocimiento de derechos), está siendo sometida a una profunda revisión, debido al diferente momento histórico que vivimos y a la nueva realidad que representan los actuales flujos migratorios¹⁹.

Asimismo, sería necesario revisar la falsa homogeneidad en la composición de ese “grupo” al que se denomina como “inmigrantes”. La realidad nos muestra lo contrario: varie-

¹⁶ En enero de 2004 llegó un barco a las costas españolas con 200 polizones subsaharianos de diferentes nacionalidades. El periodista que dio la noticia en el telediario de TVE1 describió así la escena: “auténticas riadas humanas descendían del interior del barco”.

¹⁷ En este sentido, ver el artículo de Daniel Wagman, La “integración” o civilizando al extranjero, Mugak, nº25, 2003: “(...) tampoco suena demasiado real en una nación en la que las radicales diferencias de creencias dieron lugar a una de las guerras civiles más cruentas de la Europa contemporánea y a cuarenta años de feroz represión basada en una ideología fascista rechazada por gran parte de la población.”

¹⁸ J. A. García Amado, ¿Por qué no tienen los inmigrantes los mismos derechos que los nacionales?, Revista de Derecho Migratorio y Extranjería, nº3, 2003. El profesor García Amado, refiriéndose a la verdadera naturaleza del Estado-nación, señala: “¿quién arriesgaría su vida por el Estado si en éste no se viera nada más que un entramado de normas jurídicas que configuran instituciones y órganos?”

¹⁹ El nacionalismo y su principio de “los nacionales primero”, en la actualidad cumple frente a los inmigrantes la misma función que cumplía en otras épocas el racismo como ideología que justificaba la exclusión y la dominación de otros grupos por parte del “grupo blanco”.

dad de nacionalidades, nivel de estudios, tradiciones culturales, prácticas religiosas, capacidad económica, estrategias de participación e integración,... Aunque si hubiera que destacar una característica que los pudiera conformar como grupo y crear una cierta sensación de pertenencia, ésta sería su continua discriminación legal e institucional, con la consecuencia de un acceso limitado a determinados bienes y derechos por su doble condición de extranjeros y pobres²⁰, porque, aunque la discriminación que establecen las leyes de extranjería afecta a todos los extranjeros, éstas también contienen mecanismos que permiten sortear las dificultades a quienes tengan un buen nivel económico.

1.3 Los “inintegrables”: el neorracismo o esencialismo cultural

En otras épocas, y por el consenso y el convencimiento que todavía existía entre los ciudadanos, los dirigentes políticos y los científicos sociales utilizaban como principal motivo de la exclusión de los colonizados, esclavizados o inmigrados la superioridad de la raza blanca frente a las razas “de color”, siempre teniendo como objetivo “el bien de unos seres inferiores”. Esta ideología racista, apoyada incluso científicamente en otro tiempo, sirvió a lo largo de la historia para legitimar las desigualdades sociales.

En cambio, los actuales defensores del neorracismo o esencialismo cultural (ideología que sustituye el ya superado concepto de “raza” por el de “cultura”²¹), utilizan la defensa de la cultura democrática y el respeto de los derechos humanos, precisamente para excluir de su disfrute a los ciudadanos que provengan de países con una tradición política no democrática, por suponer éstos una amenaza para el propio sistema, atribuyéndoles por tanto las características propias de los Estados de los que son nacionales²².

Ambas argumentaciones esconden una misma y poderosa motivación, tan inconfesable durante la conquista de América como durante la redacción de las leyes de extranjería en

²⁰ Este sentimiento de pertenencia puede derivar en un repliegue identitario de los inmigrantes como mecanismo de protección y reacción frente a la exclusión (Id. nota 18): “negarle al otro nuestros mismos derechos por el hecho de que sea diferente y no pueda, por razón de esta diferencia, participar de lo que a nosotros nos identifica y del gobierno de lo que nos une, equivale a reconocerle nuestro mismo derecho a afirmarse en lo suyo, a rechazarnos en lo que le inquietamos y a tratar de prescindir de lo que en nuestra comunidad pueda haber de peligroso para la suya”.

²¹ “El rechazo a los crímenes del nazismo y el auge de los movimientos anticolonialistas y antisegregacionistas han ido privando al racismo biológico de su respetabilidad política. Aquí radica la razón de que se le haya ido reemplazando de manera progresiva por lo que algunos autores denominan “nuevo racismo”. (Juan Ignacio Castien Maestro, *Del racismo al esencialismo cultural. Determinantes ideológicos de la hostilidad contra el inmigrante extranjero*, Gaceta Sindical, Confederación Sindical de Comisiones Obreras, junio de 2003).

²² No fue precisamente este espíritu atemorizado el que guió a algunas naciones en la acogida de inmigrantes españoles que abandonaban un país en el que existía un régimen dictatorial .

los países del Norte²³: se trata de establecer diferentes mecanismos que cambien periódicamente y se adapten a la realidad social de cada momento con el fin último de limitar los derechos de un gran número de personas para asegurar su subordinación a un grupo dominante.

Observamos en la actualidad el intento de construcción ideológica de un subgrupo dentro del ya creado grupo de “los inmigrantes”: los “inintegrables”, “inasimilables” e “incompatibles”. Los miembros de este subgrupo no serán discriminados únicamente por su condición de extranjeros (discriminación derivada de una ideología nacionalista), sino también por su condición de “incompatibles” (exclusión derivada de una concepción esencialista de la cultura), siendo presentados como “sujetos incapacitados para una convivencia democrática” debido a sus diferencias culturales “inamovibles” e “insuperables”²⁴.

Se atribuyen principalmente estas características a los inmigrantes originarios de países islámicos (“fanáticos”, “autoritarios”, “irracionales”, “incapaces de separar política y religión”) y se elabora de este modo una concepción esencialista e inmutable de la cultura en general y del Islam en particular que justifica la xenofobia de la sociedad receptora basándose en la defensa del pluralismo político y religioso²⁵.

²³ El profesor Ferrajoli la describe muy acertadamente: “Precisamente en España, a raíz del descubrimiento de América, Francisco de Vitoria, en sus *Relectiones de Indis recenter inventis* desarrolladas en la Universidad de Salamanca en 1539, formuló la primera doctrina orgánica de los derechos naturales, al proclamar como derechos universales de todos los hombres y de todos los pueblos el *ius communicationis, el ius migrandi, el ius peregrinandi in illas provincias e illic degendi, así como de accipere domicilium in aliqua civitate illorum*. Entonces, cuando eran concretamente desiguales y asimétricos, la afirmación de aquellos derechos ofreció a Occidente la legitimación jurídica de la ocupación del Nuevo Mundo y después, durante cinco siglos, de la colonización y la explotación de todo el planeta. Hoy, cuando la situación se ha invertido y son los pueblos del tercer mundo los empujados por el hambre hacia nuestros opulentos países, esos derechos sólo pueden ser negados y transformados en derechos de ciudadanía, al precio de una pérdida de credibilidad de todos los valores jurídicos y políticos en los que se basan nuestras democracias.” (Luigi Ferrajoli, *Derechos y garantías. La ley del más débil.*, Trotta, Madrid, 1999).

²⁴ “Al poner el acento en la diversidad cultural, se ignora la variabilidad y dinamicidad de toda configuración cultural, su estrecha relación con lo económico y lo político y el hecho de que los seres humanos más que seres culturales somos seres históricos; o, lo que es lo mismo, creadores (y no sólo portadores) de cultura”. (Enrique Santamaría Lorenzo, *Imaginación sociológica y migraciones transnacionales*, Actas del III Congreso sobre la Inmigración en España. Volumen II, 2002. Granada: Laboratorio de Estudios Inter-culturales).

²⁵ Ignasi Álvarez, *La construcción del inintegrable cultural*, Mugak, Análisis de Prensa, 2002: “quienes, como G. Sartori, sostienen esa concepción esencialista consideran a los inmigrantes de países islámicos no como actores sociales, sino como imbéciles sin juicio, aplastados por su tradición religiosa, condenados a repetir las alternativas preestablecidas y legitimadas en la cultura de su país de origen en situaciones que son muchas veces radicalmente nuevas. Los que se van no se llevan consigo su “cultura”, sino conocimientos, creencias, valores, experiencias personales y recuerdos”.

Han surgido en los últimos años algunos “especialistas” en la cuestión del “choque de civilizaciones”, a pesar de que no son especialistas en el estudio del Islam ni del mundo árabe, cuyos artículos han sido ampliamente difundidos en los medios de comunicación más conocidos²⁶.

También encontramos entre “nuestros” políticos y periodistas verdaderos propagandistas de la islamofobia y de la conveniencia para España de la llegada de inmigrantes de religión o de tradición católica²⁷. En pleno debate sobre la Ley de Extranjería 4/2000, Abel Matutes, Ministro de Asuntos Exteriores en aquel momento, declaró que el tipo de inmigración más conveniente para España, por la facilidad de su integración, sería una inmigración católica e hispanoparlante. Si aceptáramos semejante argumento, estaríamos atribuyendo a la religión, la lengua y la cultura una responsabilidad en el proceso de equiparación entre los derechos de los extranjeros y los nacionales que desborda su verdadera dimensión.

Nos veríamos obligados a afirmar, entonces, que cualquier español católico e hispanoparlante no debería encontrar ninguna dificultad en su acceso al mercado laboral, a una vivienda o a unas condiciones de trabajo dignas. Es absurdo atribuir a la religión y la lengua las vacunas contra la marginalidad y la exclusión, desviando la atención tanto de los prejuicios raciales y religiosos que existen en nuestras sociedades como de la influencia decisiva que la legislación y las decisiones políticas tienen sobre la integración y el bienestar de la gente²⁸.

²⁶ S.P. Huntington en EE UU, G.Sartori y Oriana Fallaci en Italia, Mikel Azurmendi en España,...

El pasado año, tras la publicación del libro de Mikel Azurmendi, *Estampas de El Ejido* (Taurus, Madrid, 2001), setenta catedráticos y profesores de Antropología de todas las universidades españolas, enviaron una carta abierta a los medios de comunicación en la que, además de expresar su rechazo a los ataques que se vertían en dicho libro contra los inmigrantes en general y el colectivo marroquí en particular, pedían a Azurmendi que no firmara en sus artículos como antropólogo. (Grave atentado a la ética de la antropología, *Mugak*, nº 19, 2002). Juan Goytisolo escribió un artículo muy interesante sobre este libro: *Estampas en blanco y negro*, (*El País*, 24 de diciembre de 2001).

²⁷ Aunque parezca imposible mantener dignamente esta posición en un Estado laico, algunos todavía lo intentan. Como ejemplo, encontramos diversos artículos de Miguel Herrero de Miñón o Federico Jiménez Losantos, que vienen reclamando desde finales de los 90 la conveniencia de la llegada de una inmigración fácilmente integrable por razones de afinidad lingüística y cultural (y aunque no lo digan abiertamente, religiosa), que ellos identifican con los inmigrantes iberoamericanos principalmente y también en ocasiones con los rumanos y polacos, aunque aquí se les haga difícil convencer a sus lectores de la afinidad lingüística existente. Para los inmigrantes magrebíes no proponen ninguna medida más allá de su utilización temporal en el mercado de trabajo con obligación de vuelta al país de origen al final de cada campaña, con el fin de dificultar su asentamiento en territorio español y la llegada de sus familiares. Ninguno de los dos autores hace referencia a la cercanía territorial o la afinidad cultural con el colectivo magrebí.

²⁸ Véase en este sentido el Dictamen 365/2002 del Comité Económico y Social Europeo: "El referente principal de la integración cívica que proponemos no está en el tratamiento que deba darse a los aspectos culturales, sino en el concepto de ciudadanía. (...) Dicho de otro modo, las pautas culturales de los inmigrantes, sean cuales fueren, no reducen su condición de personas que deben tener los mismos derechos y los mismos deberes que el resto de la población. (...) Los derechos de los inmigrantes no pueden cuestionarse sobre la base de la diversidad cultural. El Comité rechaza por completo cualquier planteamiento que niegue derechos a los inmigrantes por causa de sus diferencias culturales".

Podemos observar que muchos países han ido modificando a sus “inintegrables” a medida que éstos se iban integrando y dejaban de cumplir el papel que se les había asignado. Véase el caso de Estados Unidos, que en cada momento histórico ha contado con un colectivo “que nunca podría asimilar ni adaptarse a sus costumbres”: negros, italianos, asiáticos, hispanos, árabes,...

En Cataluña, durante la II República, la inmigración procedente del Sur de España era percibida por diversos sectores sociales y políticos como un problema para el “orden público” y “una amenaza mortal para la preservación de la identidad nacional”²⁹. Casi un siglo después, también en Cataluña, estos mismos argumentos siguen utilizándose, esta vez contra la inmigración de origen extracomunitario, por parte de políticos de los dos partidos mayoritarios, así como de algunos representantes de los partidos nacionalistas catalanes y han sido precisamente recogidos en diversos medios de comunicación en las fechas previas a las elecciones catalanas de 2003³⁰. Podríamos decir que en el discurso de estos políticos se ha producido la sustitución étnica de los andaluces, que han demostrado no ser capaces de destruir la “identidad nacional de Cataluña”, por colectivos más lejanos y desconocidos, como pakistaníes o marroquíes. ¿Y quién tomará el relevo en el futuro si los pakistaníes tampoco logran destruir la “identidad catalana” ni el bienestar allí existente? ¿Y si resulta que la “identidad catalana” evoluciona continuamente y no es la misma que hace un siglo y no podemos cuantificar los destrozos que ha sufrido por parte del ataque indiscriminado de hordas de andaluces, marroquíes y pakistaníes?

Vemos, pues, la utilidad electoral de esta “amenaza fantasma” que nunca se concreta en un problema real y que no pierde vigor aunque transcurra un siglo. La sustitución periódica del colectivo amenazante contribuye de manera decisiva al mantenimiento de la frescura del “eterno peligro”.

²⁹ Id. nota 25.

³⁰ Durante la campaña electoral Josep Piqué, candidato del PP, relacionó la inmigración con el aumento de la delincuencia (El País, 13 de noviembre de 2003).

2. Mercado laboral y acceso al empleo

Además de la inestabilidad que ha de soportar en sus condiciones de trabajo, el trabajador inmigrante se enfrenta al prejuicio de la sociedad, que lo sitúa como “competidor desleal del trabajador nacional” y único “causante de la pérdida de derechos y condiciones laborales adquiridas” anteriormente.

En el centro del análisis que corresponde a este segundo bloque se sitúa la figura del trabajador migrante como sujeto especialmente vulnerable y fuerza de trabajo móvil, flexible, barata, disciplinada, carente de red social o familiar de apoyo y, por todo ello, atractiva para las empresas.

El trabajo de los inmigrantes, además de los rasgos básicos de la precariedad laboral que afecta de forma creciente también a los trabajadores autóctonos, como son la temporalidad y la indefensión ante condiciones de trabajo que vulneran derechos laborales básicos, reúne determinadas características específicas que tienen su origen en la legislación existente en materia de extranjería.

No vamos tampoco a olvidar la importancia de la demanda de mano de obra por parte de la economía sumergida en España como uno de los factores que influyen decisivamente en la creación del “efecto llamada”, que interesada y erróneamente es atribuido a la “debilidad de las leyes de extranjería” y al “insuficiente control policial en las fronteras”.

2.1 La “necesidad del inmigrante indeseado” y la economía sumergida

El mantenimiento del “ejército de reserva” que suponen las “bolsas de irregulares” es interpretado por muchos autores como un objetivo perseguido más que como una falta de previsión de las sociedades occidentales³¹.

Para mantener sus márgenes de beneficios en un entorno cada vez más competitivo, las empresas necesitan mano de obra abundante, flexible y barata. Esto puede conseguirse median-

³¹ Véase una descripción de este sistema en John Kenneth Galbraith, *La cultura de la satisfacción*, Ariel, Barcelona, 1992.

te la deslocalización de la producción a países en desarrollo con niveles salariales y de protección social muy bajos³², mediante la contratación de inmigrantes “sin papeles” (sin derechos), o mediante la rebaja de los niveles de protección social y laboral de los trabajadores nacionales³³. Los tres fenómenos mencionados suceden simultáneamente en la actualidad.

Por lo que respecta a los trabajadores migrantes, su flexibilidad y bajo coste deriva de la precariedad jurídica en que les coloca el Estado de acogida, utilizando como excusa la “situación nacional de empleo” y la “preferencia nacional”, contenidas en todas las legislaciones sobre extranjería y que contribuyen al proceso de desestabilización de estos trabajadores al presentarlos como protagonistas de una supuesta “invasión silenciosa”. Pero en la práctica, el “preferido” no es el trabajador nacional, sino el trabajador privado de derechos³⁴.

Es lo que L.V. Abad denomina “paradoja de la necesidad del inmigrante indeseado”³⁵. En los mercados de trabajo de acogida se da la denominada “paradoja de la demanda adicional en situaciones de exceso de oferta”: junto a altas tasas de paro, se da la dimisión de los trabajadores nacionales, que mientras no encuentren el mejor trabajo para el que se sientan cualificados preferirán permanecer en paro y continuar buscando, amparados por el “colchón familiar” y el sistema de prestaciones sociales, por lo que quedan empleos vacantes en determinados segmentos del mercado.

Los empresarios demandan entonces trabajadores inmigrantes y los gobiernos abren las fronteras lo suficiente como para cubrir esos puestos, necesarios para el funcionamiento del sistema económico. Pero, por otro lado, una parte de la población autóctona no entiende la presencia creciente de inmigrantes frente a altas tasas de paro entre los nacionales, ya que la propia Administración no explica bien y gestiona peor esta presencia, alimentando prejuicios xenófobos con el diseño de leyes y políticas de extranjería en las que prima el papel de la policía y que suelen ser más bien simbólicas y dirigidas a impresionar a sus votantes³⁶, ya

³² Véase el artículo de Fernando Oliván, Nuevos cambios en la Ley de Extranjería, (Otrosí, nº48, junio 2003): “el 30% del textil español ya se fabrica fuera de nuestras fronteras, como la producción de componentes de automoción que escapa hacia Chequia y Bulgaria, dañando uno de los pilares clásicos de la mano de obra española. (...) Pero mucho más próximo, Telefónica sirve su información desde Marruecos por teleoperadores marroquíes”.

Sobre la deslocalización, por parte de las empresas textiles, de las fases productivas de baja cualificación hacia Marruecos y otras áreas con reducidos costes laborales e inferiores niveles de protección social, véase el último informe de Intermon-Oxfam, y la campaña Ropa limpia, de SETEM.

³³ En esta línea apunta la última reforma laboral.

³⁴ Véase Alain Morice, Los trabajadores extranjeros a la vanguardia de la precariedad, *Le Monde Diplomatique*, enero 1997.

³⁵ Luis V. Abad Márquez, Trabajadores inmigrantes en las economías avanzadas. La paradoja de la demanda adicional en mercados con exceso de oferta, Volumen II. Actas del III Congreso sobre la Inmigración en España, Granada, Laboratorio de Estudios Interculturales, 2002.

³⁶ Por ejemplo, denegación sistemática de permisos de trabajo; redadas en barrios con población inmigrante; iniciación de expedientes de expulsión que en su mayoría no llegan a ejecutarse,...

que en la práctica se conoce, se tolera y se necesita el trabajo que realizan los “sin papeles” en la economía sumergida y en determinados segmentos del mercado laboral. Políticas inadecuadas que suelen tener generalmente efectos perversos, ya que no sirven para regular el mercado de trabajo y, además, fomentan y justifican la xenofobia entre los nacionales, a los que se ofrece una versión deformada del fenómeno.

Esta dinámica trata de justificar el debilitamiento de las redes públicas de protección social (como el subsidio por desempleo o la protección frente al despido injustificado), que se presenta como “la solución” para aumentar el empleo entre los autóctonos y no tener que recurrir a los extranjeros.

Cuando en una entrevista radiofónica³⁷ se le preguntó a Rodrigo Rato, entonces vicepresidente y ministro de Economía, su opinión sobre un estudio recientemente publicado en el que se señalaba que, de continuar la tendencia actual, dentro de 10 años el 25% de la población española será inmigrante o descendiente de inmigrantes³⁸, afirmó que la inmigración era un fenómeno positivo que aportaba riqueza a nuestro país. Tras ser preguntado sobre el futuro de casi un millón de residentes “irregulares” en España y su relación con la economía sumergida, declaró: “el problema está en que el empresario va al Inem y no encuentra españoles que quieran trabajar, pero en cambio sí que encuentra inmigrantes sin permiso de trabajo.(...) Todavía no hemos sido capaces de resolver esta disfunción que se produce en el mercado de trabajo”. El mensaje sería que los inmigrantes aportan beneficios a este país y son “buenos”, pero en el camino hacia la normalización de su vida y su trabajo ocurre algo “malo” e inexplicable cuyo responsable no ha sido aún identificado.

¿Se solucionaría esta “disfunción” convirtiendo a los trabajadores “con derechos” en trabajadores “sin derechos”, para que sea la precariedad, y no la mejora de las condiciones en determinados segmentos del mercado laboral, lo que les empuje a ocuparlos de nuevo?

¿Pasaría esta solución por la reducción de las prestaciones por desempleo; la obligatoriedad de aceptar las ofertas de trabajo “disponibles”; la cada vez mayor permisividad con el abuso de la contratación temporal y la subcontratación; el abaratamiento del despido y, finalmente, el endurecimiento de los requisitos exigidos para la obtención y renovación de los permisos de trabajo de los extranjeros?

En el año 2000 el Servicio de Estudios del BBVA publicó un trabajo³⁹ en el que se analizaba el impacto que puede tener el envejecimiento de la población y la entrada de inmi-

³⁷ En el programa Hoy por hoy, de la cadena SER, el 4 de febrero de 2004.

³⁸ Véase José Félix Tezanos, Sergio Tezanos, Inmigración y exclusión social, Papeles de Economía Española, nº98, 2003.

³⁹ BBVA, Demografía, empleo y tasa de paro, 2000.

grantes sobre el empleo y el paro. Los investigadores llegaron a una conclusión: es necesario aumentar el número de inmigrantes si no se quiere limitar las posibilidades de crecimiento, debido a la escasez de mano de obra a la que se enfrenta la economía española. Señalaron la conveniencia de mantener flujos migratorios de entre 90.000 y 300.000 personas anuales.

El mismo año el Informe sobre Población de la ONU daba cifras sobre el número de inmigrantes que Europa debería acoger anualmente hasta el año 2050 para mantener la población actual y garantizar así el sistema público de protección social. La cifra para España era de 240.000 inmigrantes anuales.

José Antonio Griñán, ex ministro de Trabajo, en un artículo publicado recientemente⁴⁰ nos habla de una hipótesis que el Gobierno español ha enviado a Bruselas con el fin de contrarrestar la reducción de activos que provocará la baja tasa de natalidad. En esta propuesta se contempla una entrada anual de una media de 160.000 inmigrantes. Señala también que es conveniente para la estabilidad del sistema de pensiones que esto se cumpla y que en un futuro no muy lejano 20 de cada 100 activos serán inmigrantes.

Acabamos de ver tres estudios que obtienen cifras diferentes en cuanto al número de inmigrantes que, siempre desde una perspectiva unilateral y utilitarista, serían necesarios para mantener el ritmo de crecimiento económico y garantizar la sostenibilidad del sistema público de prestaciones sociales, pero en ninguno de ellos se menciona la conveniencia de restringir al máximo la entrada de nuevos trabajadores o de expulsar a los “sin papeles”, a los que el Ejecutivo, de forma incoherente o quizá por un interés electoral, quiere presentar como “desechables” o “excedentes”.

Dando un paso más en la misma línea, el Informe Económico sobre España publicado por la OCDE en abril de 2003⁴¹ señala que “la política migratoria española necesita ser lo suficientemente flexible como para permitir que los inmigrantes “sin papeles”, cuya presencia está aceptada *de facto*, obtengan permisos de trabajo”.

Mientras las economías de los países de acogida necesiten la sobreexplotación de mano de obra, en condiciones inaceptables para los nacionales, para sostener la competitividad en determinados sectores, y las condiciones de vida en el Sur sigan favoreciendo la salida de trabajadores migrantes, éstos seguirán llegando.

Atendiendo a los diversos estudios realizados, observamos que la economía sumergida es un fenómeno internacional. En el ámbito europeo puede afirmarse que no se trata de un problema “mediterráneo”, sino que afecta a todos los países de la Unión Europea. El

⁴⁰ El País, 8 de abril de 2003.

⁴¹ OECD Observer, Economic Survey of Spain, 2003, abril, 2003.

volumen aproximado en nuestro país se situaría entre el 16% y el 22% del PIB⁴². Sólo Italia y Grecia superan esa cifra.

Hay otras características que nos asemejan a nuestros vecinos: hemos pasado de ser un país de emigrantes a ser un país receptor de inmigración en un período de apenas diez años. También compartimos las altas tasas de inmigrantes irregulares que hemos sido capaces de acumular en tan breve espacio de tiempo⁴³. Actualmente en España hay cerca de un millón de extranjeros extracomunitarios en situación regular⁴⁴, mientras que las cifras que se barajan a la hora de estimar el número de “sin papeles” también se acercan al millón⁴⁵.

Los trabajadores inmigrantes se han convertido en una necesidad estructural para el mantenimiento de los llamados “nichos laborales”, abandonados progresivamente (aunque no completamente) por los trabajadores nacionales a causa de la flexibilidad, precariedad y desregulación que caracteriza el empleo en estas actividades. Los extranjeros trabajan principalmente en los servicios personales⁴⁶, agricultura⁴⁷, hostelería⁴⁸ y construcción⁴⁹. Estas actividades, en las que se concentra una parte importante de la economía sumergida, demandan una escasa cualificación y una gran flexibilidad.

La utilización de mano de obra irregular absolutamente flexible ocasiona, además, menores costes a los empresarios (ausencia de cotizaciones a la Seguridad Social; inexistencia de reclamaciones por despido y las correspondientes indemnizaciones; imposibilidad de demostrar la existencia de la relación laboral en muchos casos).

El trabajo barato y flexible desempeñado por los trabajadores inmigrantes (y especialmente por las trabajadoras) en servicios de atención a personas dependientes (niños, ancianos,

⁴² Informe del Consejo Económico y Social, La economía sumergida en relación a la Quinta Recomendación del Pacto de Toledo, CES, Madrid, 1999.

⁴³ Llama la atención el caso de Grecia, en donde sólo un tercio de los inmigrantes se encuentra en situación regular.

⁴⁴ 953.449 residentes regulares extracomunitarios a fecha 31 de diciembre de 2002 (Fuente: Dirección General de la Policía del Ministerio del Interior).

⁴⁵ Se obtendría esta cifra restando de la población extracomunitaria empadronada (2.085.262 a 1 de enero de 2003) la población extracomunitaria que reside legalmente (953.449 a 31 de diciembre de 2002). Pero no olvidemos que en la actualidad es imposible obtener la cifra exacta de extranjeros “sin papeles” porque no existe un registro de los residentes legales o irregulares que abandonan definitivamente el país y, además, algunas personas pueden estar empadronadas en más de un municipio.

⁴⁶ Ver Colectivo IOÉ, Mujer, Inmigración y Trabajo, Colección Inmigración y Refugio, Imsero, 2001.

⁴⁷ Ver Lilibian Suárez, Dinámicas y políticas de invisibilidad. Ley, vigilancia y racialización en la agricultura, Migraciones, n^o4, 1998; Véase Ubaldo Martínez Veiga, El Ejido, Discriminación, Exclusión Social y Racismo, La Catarata, Madrid, 2001.

⁴⁸ Ver Colectivo IOÉ, Inmigración y trabajo en España. Trabajadores inmigrantes en el sector de la hostelería, Colección Observatorio Permanente de la Inmigración, Imsero, 1999.

⁴⁹ Ver Colectivo IOÉ, Inmigración y trabajo. Trabajadores inmigrantes en el sector de la construcción, Colección Observatorio Permanente de la Inmigración, Imsero, 1998.

minusválidos), que deberían encuadrarse en el sistema público de protección social, también interesa a los gobiernos para evitar que la ausencia de estos servicios públicos (guarderías, residencias, servicios de atención domiciliaria,...) se convierta en un problema social de primer orden.

La economía sumergida es una pieza perfectamente integrada en el conjunto de la economía. Tras la crisis capitalista de los años setenta, que desembocó en la crisis de los Estados de bienestar, en los países ricos juega un papel fundamental en la configuración de unas relaciones laborales que benefician a las grandes empresas y constituye una forma más de atacar los derechos laborales básicos conquistados por los trabajadores⁵⁰.

La proliferación del sistema de subcontratación de la producción constituye un ejemplo del empeoramiento de las condiciones de trabajo en los sectores de actividad a los que antes nos referíamos, ya que hace cada vez más difícil atribuir responsabilidades por las irregularidades que puedan cometer los empleadores: derivar parte de la producción de una empresa a talleres clandestinos; subcontratar tareas como la limpieza o el mantenimiento; subcontratación de obras en la construcción. La existencia de cada vez mayor número de intermediarios entre el trabajador y la empresa en la que finalmente se presta el servicio repercute en la degradación de las condiciones de trabajo: bajos salarios, ausencia de prácticas de prevención de riesgos laborales⁵¹, sobreexplotación, empresarios-piratas a los que muchas veces es difícil identificar.

La utilización de los trabajadores inmigrantes “sin papeles” para el buen funcionamiento de este sistema que ayuda a engrosar las cuentas de resultados de las empresas evidencia la hipocresía de la aplicación simultánea de políticas migratorias policiales, restrictivas y desestabilizadoras junto a la permisividad, por parte de la propia Administración, de situaciones de abuso y aprovechamiento empresarial de estos mismos trabajadores.

Pero incluso en el marco de la lógica económica capitalista el abuso de la irregularidad de los trabajadores supondría un peligro, como avisa Antonio Izquierdo⁵², ya que altas tasas de irregularidad retrasan la actualización de ciertas actividades en sectores como la agricultura, la construcción y los servicios, realizándose una menor inversión en maquinaria y descuidando los avances en la organización del trabajo. Las empresas dejan de planificar sus

⁵⁰ Sobre la degradación de las condiciones laborales véase Luis Enrique Alonso, Trabajo y Ciudadanía, Trotta, Madrid, 1999; Comisión permanente de la HOAC, Trabajadoras y trabajadores de la economía sumergida, Ediciones HOAC, Madrid, 2001; Rafael Díaz Salazar, Trabajadores precarios, el proletariado del siglo XXI, Ediciones HOAC, Madrid, 2003.

⁵¹ En agosto de 2002, CCOO y UGT denunciaron que el 29% de los accidentes laborales mortales corresponde a extranjeros. Véase SOS Racismo, Informe Anual 2003 sobre el racismo en el Estado español, Icaria, Barcelona, 2003.

⁵² Antonio Izquierdo Escribano, Inmigración: Mercado de Trabajo y Protección Social en España, CES, Madrid, 2003.

actividades, pues entran en una dinámica de continua sustitución de trabajadores regularizados por inmigrantes en situación irregular, debido a su bajo coste y flexibilidad.

Por otra parte, la irregularidad dificulta la integración y la estabilidad del inmigrante “sin papeles”. La marginación, aunque de diferente manera, perjudica tanto a los miembros de la sociedad de acogida como a quienes sufren la exclusión.

Durante el escaso año de vigencia de la Ley de Extranjería 4/2000 se planteó una situación nueva, ya que la irregularidad de la estancia desaparecía como motivo de expulsión del territorio nacional. Este hecho contribuyó al aumento de denuncias de condiciones laborales abusivas por parte de los propios trabajadores migrantes que, al no sentirse amenazados por la posibilidad de ser expulsados, complementaron la insuficiente actividad de la Inspección de Trabajo en este ámbito.

Con la reforma que supuso la Ley de Extranjería 8/2000 volvió a recogerse como infracción sancionable con la expulsión el mero hecho de no tener “papeles”. Volvimos, pues, a la misma situación que ya existía desde la primera Ley de Extranjería del año 1985⁵³: una inspección de trabajo puede significar la apertura de un expediente de expulsión a los trabajadores irregulares si el inspector solicita la colaboración de la policía. Se han dado casos en que el ahorro del empresario en los salarios no pagados a los deportados ha compensado la multa impuesta por la Inspección.

No entendemos por qué se ha de penalizar en modo alguno a estos trabajadores, que son las víctimas y, además, los únicos interesados en sacar a la luz y regularizar sus puestos de trabajo. Sería más útil otorgarles un permiso de trabajo y obligar al empresario a contratarlos legalmente, abonando las cotizaciones correspondientes a la Seguridad Social. Esto supondría una mayor estabilidad para el trabajador, además del afloramiento de economía sumergida y un aumento de ingresos para las arcas del Estado.

Justo en la dirección contraria a la que acabamos de señalar, el PP ha introducido una enmienda a la Ley de Acompañamiento de los Presupuestos para 2004⁵⁴ que establece que además de la sanción correspondiente, esos empresarios abonarán a la Seguridad Social las cuotas que tendrían que haber pagado por el trabajador. No obstante, el castigo no implicará el alta laboral del inmigrante ni su regularización. Este dinero se ingresará en la Tesorería General de la Seguridad Social y se aplicará en la “atención a inmigrantes” (recordamos que el 60% de la partida de los presupuestos destinada a la inmigración en el Estado español se dedica a repatriaciones⁵⁵, por lo que consideramos que la medida

⁵³ Fue la primera Ley de Extranjería en España: Ley Orgánica 7/1985, de 1 de julio, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España.

⁵⁴ Véase el art. 48 de la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social.

⁵⁵ Véase Estrella Digital, 9 de octubre de 2003: “El Gobierno aumenta un 116% el presupuesto para la expulsión de inmigrantes.”

ayudaría a la integración del extranjero sólo si significara la concesión de un permiso de trabajo y su alta en la Seguridad Social). Por otra parte, la actual política de denegación sistemática de permisos de trabajo que se está llevando a cabo con la utilización abusiva del criterio de la “preferencia nacional” y “la situación nacional de empleo”⁵⁶ no permite distinguir entre los empresarios que verdaderamente quieren “sumergirse” y aquéllos que quieren cumplir con la legalidad. Consideramos que no es lógico que la multa impuesta a un empresario que explota habitualmente a trabajadores “sin papeles” sea igual que la que haya de pagar un empresario que intenta regularizar una y otra vez a sus trabajadores y ve continuamente denegadas sus solicitudes por parte de la Administración⁵⁷.

2.2 Diferentes perspectivas en la regulación del trabajo de los extranjeros

A) Regulación del trabajo de los extranjeros en la legislación de extranjería: la Ley Orgánica 8/2000⁵⁸ y el Real Decreto 864/2001⁵⁹

En este punto analizaremos la regulación referida a la obtención y renovación de los permisos de trabajo, el criterio de la “preferencia de los nacionales atendiendo a la situación nacional de empleo”⁶⁰, así como las contradicciones que esta misma legislación contiene: por ejemplo, el hecho de trabajar “sin papeles” es reconocido como fuente de derechos laborales, sancionado con expulsión o premiado con un permiso de residencia, según el artículo de la Ley que escojamos. Podemos comparar el contenido de los artículos 36.3, 53.b y 31.4 de la Ley 8/2000⁶¹.

Art. 36.3 LOEX 8/2000: “Los empleadores que deseen contratar a un extranjero no autorizado para trabajar deberán obtener previamente, conforme a lo dispuesto en el apar-

⁵⁶ Al que hemos de añadir la nueva causa de inadmisión a trámite de la propia solicitud de permiso de trabajo, recogida en la nueva reforma de la ley de extranjería (LOEX 14/2003): que el extranjero se encuentre irregularmente en España.

⁵⁷ Véase el Informe Anual 2001 de la Inspección de Trabajo: En materia de Migración y Extranjeros se realizaron 19.486 actuaciones, en las que se constataron 6.813 infracciones con una propuesta de sanción de 36.8 millones de euros. Los sectores de actividad donde se concentró la mayoría de las actuaciones realizadas e infracciones detectadas fueron: Hostelería, Construcción, Comercio y Servicios Profesionales. Las actuaciones realizadas en el ámbito de Migración y Extranjeros suponen sobre el total el 15.74%, mientras que constituyen el 90% sobre el total de infracciones.

⁵⁸ Durante la redacción de este trabajo, esta ley ha sido reformada por la Ley Orgánica 14/2003, de 20 de noviembre, de Reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, modificada por la Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre.

⁵⁹ Real Decreto 864/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba su Reglamento de ejecución.

⁶⁰ Véase el art. 38.1 de la LOEX 8/2000: “Para la concesión inicial del permiso de trabajo, en el caso de trabajadores por cuenta ajena, se tendrá en cuenta la situación nacional de empleo”.

⁶¹ Y de su reforma por la Ley Orgánica 14/2003.

tado 1 de este artículo, autorización del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. La carencia de la correspondiente autorización por parte del empleador, sin perjuicio de las responsabilidades a que dé lugar, no invalidará el contrato de trabajo respecto a los derechos del trabajador extranjero”⁶².

Art. 53.b LOEX 8/2000 y nueva Ley Orgánica 14/2003: “Son infracciones graves: b) Encontrarse trabajando en España sin haber obtenido permiso de trabajo o autorización administrativa previa para trabajar, cuando no cuente con autorización de residencia válida”. Si ponemos este artículo en relación con el artículo 57 de la misma ley, veremos que esta infracción es sancionable con la expulsión⁶³.

Art. 31.4 LOEX 8/2000: “Podrá otorgarse un permiso de residencia temporal cuando concurren razones humanitarias, circunstancias excepcionales o cuando se acredite una situación de arraigo, en los supuestos previstos reglamentariamente⁶⁴”. El art. 41.2.d del Reglamento de Extranjería establece qué se ha de entender como arraigo: “Aquéllos que acrediten la permanencia continuada en España durante un período mínimo de 3 años y en los que concurra una situación excepcional y acreditada de arraigo, considerando como tal la incorporación real al mercado de trabajo⁶⁵ y los vínculos familiares con extranjeros residentes o con españoles”.

Vamos a detenernos en la figura del “arraigo”⁶⁶, diseñada como válvula de escape o mecanismo de regularización permanente de aquéllos que puedan acreditar una estancia en España durante tres años y tengan una oferta de trabajo y familiares que residan legalmente en España.

Retomando los datos que recogíamos en el epígrafe anterior sobre la participación de los trabajadores “sin papeles” en la economía sumergida y poniéndolos en relación con la figura del “arraigo”, podemos afirmar que la propia legislación establece actualmente un

⁶² El art. 36.3 de la nueva Ley Orgánica 14/2003 añade: “(...) sin perjuicio de las responsabilidades a que dé lugar, incluidas aquéllas en materia de seguridad social, (...)”.

⁶³ Según el art.55.1.b) de la misma Ley, “esta infracción también podría sancionarse con multa de 301 hasta 6.000 euros”. Aunque habría que buscar la proporcionalidad de la sanción, en la práctica se sanciona con la expulsión en casi todos los casos y sólo se utiliza la multa en situaciones excepcionales (por ejemplo, arraigo familiar).

⁶⁴ La modificación de este artículo por la Ley Orgánica 14/2003 señala: “La Administración podrá conceder una autorización de residencia temporal por situación de arraigo, así como por razones humanitarias, de colaboración con la Justicia u otras circunstancias excepcionales que se determinen reglamentariamente. En estos supuestos no será exigible el visado.”

⁶⁵ El trabajador “sin papeles”, sólo podrá realizar actividades sumergidas durante sus años de irregularidad. Esta irregularidad durará tanto como la legislación y la propia Administración estimen necesario.

⁶⁶ Que ya se esbozó en el art. 29.3 de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, con un requisito de estancia ininterrumpida en España de dos años.

“período de prueba” de un mínimo de tres años de trabajo sumergido antes de premiar al trabajador con un permiso de residencia que le permita salir a la luz⁶⁷.

La forma más fácil de justificar esta medida, que retrasa la regularización del extranjero que ya participa de hecho en el mercado laboral, es la alusión, de nuevo, al temible “efecto llamada”. Pero hemos de aceptar que los inmigrantes llegan atraídos por la posibilidad de encontrar desde un primer momento un trabajo en la economía sumergida, (y también por la existencia de prestaciones sociales y un clima de libertad política y cultural que quizá no tienen en su país de origen), y aceptan su paso por la irregularidad como un mal menor que, lógicamente, se va haciendo menos soportable a medida que transcurren los años y se encuentran “encerrados” en este país sin poder cruzar fronteras porque ya han experimentado el riesgo que conllevaría intentar una nueva entrada en España y pensando siempre que la posibilidad de regularizarse es inminente.

Retrasar la regularización de estas personas, que se van a quedar en el país de acogida de todas formas y que en muchos casos han vendido todas sus pertenencias y han endeudado a sus familias o incluso han arriesgado la vida en el trayecto, resulta, como mínimo, una friolidad. Más aún, si atendemos al 30% de inmigrantes que manifiestan su intención de quedarse en España para siempre⁶⁸. Podrá establecerse legalmente una “penitencia” de dos, tres, cinco o diez años de irregularidad antes de obtener un permiso de residencia, pero ese período seguirá compensando a quienes tengan un proyecto migratorio a medio y largo plazo.

Muchos autores señalan la mayor tendencia a la instalación de los inmigrantes cuanto más cerradas están las fronteras⁶⁹. Los propios trabajadores migrantes afirman habitualmente que si existiera mayor flexibilidad en la concesión de visados no prolongarían su estancia en condiciones insoportables, sino que retornarían a sus países al ver que la situación económica o laboral en el país de destino no es como ellos imaginaban. El cierre, por tanto, contribuye al mantenimiento de situaciones de irregularidad en vez de hacerlas desaparecer, a la vez que fomenta la proliferación de mafias dedicadas al tráfico de personas.

B) La legislación laboral: el Estatuto de los Trabajadores

Observamos la distinta perspectiva de la legislación laboral (frente a la de extranjería) y los órganos de la jurisdicción social a la hora de enfrentarse al trabajo de los inmigrantes “sin papeles”. Prevalece en esta visión su carácter de trabajadores.

⁶⁷ Aunque desde agosto de 2003 se ha comenzado a dar una interpretación a la figura del arraigo, por parte de los técnicos del Ministerio del Interior, que la hace prácticamente inutilizable por la mayoría de los trabajadores “sin papeles”. Por tanto, tendrían que acogerse a otro artículo distinto de la LOEX (art. 31.3), que exige acreditar un período mínimo de 5 años de estancia irregular en España para tener acceso a un permiso de residencia.

⁶⁸ Según la encuesta realizada durante la Regularización 2000 (Id. nota 52).

⁶⁹ Catherine Wihtol de Wenden, ¿Hay que abrir las fronteras?, Bellaterra, Barcelona, 2000.

La relación laboral establecida entre un trabajador “sin papeles” y un empresario o empleador es considerada como un contrato nulo, por carecer el trabajador de capacidad legal para contratar laboralmente (igual consideración tienen las relaciones laborales establecidas por los menores de 16 años), pero que en todo caso tiene derecho a que le sean abonados los salarios ya devengados por el trabajo realizado. Algunos jueces llegan incluso a reconocer pensiones de invalidez en casos de accidentes laborales.

Esta definición, carente de sospecha o intención criminalizadora, dista mucho de la imagen del trabajador en situación irregular que nos transmite la legislación de extranjería (de hecho, muchos autóctonos creen que la irregularidad administrativa de los extranjeros es un delito, ya que la asocian con centros de internamiento, expulsiones y redadas policiales).

Diversos Convenios en el ámbito de la OIT⁷⁰ y la Asamblea General de Naciones Unidas⁷¹ dan un paso más estableciendo la obligación de los Estados miembros de garantizar la igualdad de trato en cuanto a las condiciones de trabajo de todos los trabajadores migrantes, tanto regulares como irregulares.

El Tribunal Constitucional, en Sentencia 95/2003⁷² de 22 de mayo, reconoce el derecho a la asistencia jurídica gratuita de cualquier persona que no tenga recursos económicos suficientes y en cualquier procedimiento, lo que incluye también a los extranjeros “sin papeles”. Este hecho, acompañado de una información adecuada a los trabajadores, puede servir para que éstos se decidan a denunciar los abusos que sufran por parte de las empresas sin que su falta de capacidad económica suponga un impedimento para ello⁷³.

En 2000 se aprobaron dos Directivas europeas, la Directiva 2000/43/CE del Consejo, relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato de las personas independientemente de su origen racial o étnico y la Directiva 2000/78/CE del Consejo, relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación, que pretende luchar contra las discriminaciones basadas en la religión o convicciones, la discapacidad y la orientación sexual.

⁷⁰ Véase el Convenio 143, de 1975, sobre las Migraciones en Condiciones Abusivas y la Promoción de la Igualdad de Oportunidades y de Trato de los Trabajadores Migrantes, que establece la obligación de los Estados miembros de garantizar la igualdad de trato en cuanto a las condiciones de trabajo de todos los trabajadores migrantes, tanto regulares como irregulares. Este Convenio no ha sido ratificado por España.

⁷¹ Véase la Convención de Naciones Unidas sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migrantes y de sus Familias, que ha entrado en vigor el 1 de julio de 2003, pero sólo será obligatoria para los Estados que hasta ahora la han ratificado. España no la ha firmado ni la ha ratificado.

⁷² Correspondiente al recurso de inconstitucionalidad nº 1555/1996, promovido por el Defensor del Pueblo contra el inciso “que residan legalmente en España” del apartado a) del artículo 2 de la Ley 1/1996, de 10 de enero, de asistencia jurídica gratuita.

⁷³ Según una investigación realizada por el Laboratorio de Sociología Jurídica de la Facultad de Derecho de la Universidad de Zaragoza, sólo el 4% de los trabajadores inmigrantes que acuden a la jurisdicción laboral están en situación irregular, “sin papeles”.

Mediante la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, el Gobierno español, fuera de plazo, ha realizado la transposición de dichas Directivas, adecuando la legislación española a las mismas. Se modifican, entre otros, diversos artículos del Estatuto de los Trabajadores, de la Ley de Integración Social de los Minusválidos, de la Ley de Procedimiento Laboral, de la Ley de Infracciones y Sanciones del Orden Social y de la legislación en materia de función pública.

Se establecen mediante esta normativa las definiciones de conceptos tan importantes como “igualdad de trato”⁷⁴, “discriminación directa”, “discriminación indirecta” o “acoso”. Incluye en su ámbito de aplicación, tanto en el sector público como en el privado, las condiciones de acceso al empleo, el acceso a todos los tipos y niveles de orientación profesional, formación profesional y reciclaje, las condiciones de empleo y trabajo, la afiliación y participación en organizaciones de trabajadores o empresarios, la protección social, la educación; el acceso a bienes y servicios disponibles para el público, incluida la vivienda. También permite emprender acciones positivas en favor de un grupo de personas determinado.

El artículo 32 de la Ley establece, además, que, cuando de la demanda se deduzca la existencia de indicios fundados de discriminación por las razones antes señaladas, “será el demandado quien tenga que aportar una justificación objetiva y razonable, suficientemente probada, de las medidas adoptadas y de su proporcionalidad”.

Confiamos en que esta Ley sea un primer paso en la lucha contra la discriminación racial y facilite, por las definiciones que contiene, la detección de estas situaciones por parte de los propios trabajadores y sus representantes.

2.3 Vías legales de acceso al empleo

A) El Contingente

El sistema de contingente, presentado por el Ejecutivo como la principal vía legal para obtener un permiso de trabajo en la actualidad, se ha mostrado como insuficiente tras su fracaso en los dos últimos años.

Desde su inclusión en la Ley de Extranjería 4/2000 y posteriormente en la Ley 8/2000, los llamados “cupos”⁷⁵ (que hasta el año 1999 eran un sistema de regularización encubierta de los trabajadores “sin papeles” que ya se encontraban dentro del territorio nacional), pasan a

⁷⁴ “Principio de igualdad de trato: la ausencia de toda discriminación directa o indirecta por razón del origen racial o étnico, la religión o convicciones, la discapacidad, la edad o la orientación sexual de una persona”.

⁷⁵ Muchos inmigrantes lo llamaban “los cupones” o “el cupón”, no sabemos si porque no dominaban el castellano o porque comprensiblemente asociaban sus solicitudes a la participación en un sorteo.

tener las características de un auténtico contingente de mano de obra que se “importa” desde el extranjero según las necesidades del país de destino⁷⁶. Además del número, se podrá elegir la cualificación profesional y la nacionalidad. Preferentemente se ofrecerán estos puestos de trabajo a los ciudadanos de países que hayan firmado convenios migratorios con España: Colombia, Ecuador, República Dominicana, Marruecos, Polonia y Rumanía.

El contingente establecido para 2002 fue el primer “cupo puro”, ya que no se admitió la participación en él de los trabajadores “sin papeles” que residían en España. Dicho cupo se fijó en 10.884 trabajadores para cubrir puestos de trabajo estables y 21.195 para trabajos de temporada⁷⁷ (Tabla 1). La cobertura final que se dio fue de 3.113 trabajadores estables y 10.520 temporales⁷⁸.

Tabla 1. Puestos de trabajo ofertados por el contingente, por sectores, 2002-2004

	Agricultura	Industria	Construcción	Servicios	Total
Estables					
2002	864	2.466	3.506	4.048	10.884
2003	552	1.945	1.846	6.232	10.575
2004	986	2.568	2.227	5.127	10.908
De temporada					
2002	15.929	1.541	3.061	664	21.195
2003	11.183	201	414	1.874	13.672
2004	17.428	85	495	2.062	20.070
Total					
2002	16.793	4.007	6.567	4.712	32.079
2003	11.735	2.146	2.260	8.106	24.247
2004	18.414	2.653	2.722	7.189	30.978

Fuente: MTAS

⁷⁶ Véase art. 39 LOEX 8/2000 (y nueva redacción dada por la Ley Orgánica 14/2003): “El Gobierno, teniendo en cuenta la situación nacional de empleo, las propuestas que le eleven las Comunidades Autónomas y previa audiencia del Consejo Superior de Política de Inmigración y de las organizaciones sindicales y empresariales más representativas, establecerá anualmente, siempre que exista necesidad de mano de obra, un contingente para este fin en el que se fijará el número y las características de las ofertas de empleo que se ofrecen a trabajadores extranjeros que no se hallen ni sean residentes en España, con indicación de sectores y actividades profesionales. A estos efectos, las propuestas que puedan elevar las Comunidades Autónomas incluirán el número de ofertas de empleo y las características profesionales de los trabajadores.”

⁷⁷ Sólo los nacionales de Polonia y Rumanía se vieron favorecidos de manera preferente para ser contratados en el contingente 2002. En el caso de Marruecos, debido al conflicto diplomático existente, no se cumplieron las expectativas. En cuanto a los trabajadores ecuatorianos, a pesar de que 30.000 de ellos se apuntaron con el fin de participar en el contingente, sólo han recibido 4 ofertas (El País, 10 de junio de 2002).

⁷⁸ Fuente: Delegación del Gobierno para la Extranjería y la Inmigración.

De los 10.520 temporales, 6.705 fueron a trabajar a Andalucía. En Huelva concretamente se produjo una situación escandalosa cuando el Gobierno aprobó la llegada de varios miles de trabajadoras rumanas y polacas (porque mayoritariamente eran mujeres) para la recogida de la fresa con el fin de sustituir a otros tantos (cerca de 5.000) trabajadores magrebíes que ya tenían experiencia en ese sector y, además, tenían permisos de trabajo que habían obtenido en anteriores campañas. En este caso se utilizó el cupo como instrumento del racismo institucional con la única finalidad de sustituir a los magrebíes. Se justificó esta medida con el argumento de que estos trabajadores eran conflictivos y generaban problemas de convivencia, a la vez que se difundían las imágenes de las miles de mujeres rubias y sonrientes que llegaban a Huelva con su “contrato debajo del brazo”. La realidad era distinta y podemos afirmar que se prescindió de los trabajadores magrebíes, con el consentimiento de la Administración y los agentes sociales, debido a su capacidad de organización y de exigencia de condiciones laborales y salariales adecuadas, derivadas justamente de su experiencia en el sector.

Por otra parte, no tardaron en aparecer noticias sobre las quejas de los trabajadores del Este, referidas tanto a la explotación y los bajos sueldos como a las condiciones de las viviendas que les arrendaban los propios empleadores a precios abusivos.

Una de las consecuencias indeseables de esta sustitución étnica fue el deambular de miles de trabajadores magrebíes por los pueblos de la zona pidiendo trabajo y viviendo de la caridad de algunas parroquias y ONG⁷⁹.

Claramente se hizo una utilización perversa del sistema de contingente, con la connivencia de la propia Administración, que nada tiene que ver con la cobertura de las necesidades de mano de obra existentes en determinados sectores del mercado laboral.

Otra maniobra de la Administración que coincide con la aprobación del Contingente 2002 fue el cierre del régimen general, contraviniendo la propia legislación de extranjería y que sirvió para no admitir a trámite todas las solicitudes de permiso de trabajo⁸⁰ que realizaban los trabajadores que se encontraban en España⁸¹.

⁷⁹ Véase El País, 4, 10 y 24 de marzo de 2003: “El Gobierno autorizó la contratación en origen de casi 7.000 temporeros para la campaña de la fresa en Huelva, a pesar de que el contingente de extranjeros adjudicado para este mismo año se limitaba a 3.500. Esto ha provocado el evidente desajuste entre los empleos existentes y la mano de obra ofertada. Alrededor de 5.000 inmigrantes, casi todos magrebíes, se han asentado en campamentos chabolistas por las localidades freseras ante la imposibilidad de encontrar un trabajo.”

⁸⁰ Salvo las recogidas como supuestos específicos en el art.40 de la LOEX 8/2000, en las que no se tiene en cuenta la situación nacional de empleo.

⁸¹ Varias organizaciones (SOS Racismo, CEAR, VOMADE y otras) interpusieron el 12 de marzo de 2002 un recurso contencioso administrativo contra esta resolución del Ejecutivo que impedía la presentación de solicitudes de permiso de trabajo a través del régimen general por encontrarse abierta la posibilidad de contratación a través del contingente.

Tenemos un ejemplo más de la inadecuación del sistema de contingente a la realidad laboral en el País Vasco. Mientras que el contingente 2002 fijado para Vizcaya era de 0 trabajadores⁸², y el resultado final para toda la Comunidad Autónoma supuso la llegada de 38 trabajadores en total para ocupar puestos estables⁸³, un informe oficial realizado por Asuntos Sociales tras consultar con organizaciones patronales, empresas y asociaciones sectoriales, reclamaba con urgencia la flexibilización de los cauces administrativos para regularizar la situación de los inmigrantes que viven en el País Vasco⁸⁴. Muchas empresas se quejaban por haber perdido oportunidades de negocio ante la imposibilidad de cubrir ciertos puestos por falta de mano de obra. Frente a 14.500 extranjeros que trabajan de forma legal, se estima que 7.000 lo hacen “sin papeles”. Es obvio que establecer como única vía de regularización la contratación de 38 trabajadores, (que ni siquiera se encuentran en España) a través del sistema de contingente para el año 2002 y para toda la Comunidad Autónoma, resulta manifiestamente insuficiente teniendo en cuenta la ocupación efectiva de al menos 7.000 trabajadores “sin papeles” a los que los empleadores quieren regularizar, pero la Administración no se lo permite.

Visto el “éxito” de participación que tuvo el contingente anterior, se aprobó en enero de 2003 el nuevo contingente, que permitía ofrecer a las empresas hasta 10.575 puestos de carácter estable y 13.672 de carácter temporal⁸⁵, distribuidos por provincias y sectores de actividad. Tras la publicación de los resultados del mismo vemos que, mientras que se ha cubierto sólo el 33% (3.490 ofertas presentadas) de los puestos estables, se han presentado 21.629 ofertas de temporada frente a una previsión de sólo 13.672 puestos⁸⁶.

Podemos afirmar que la escasa utilización por parte de las empresas y los empleadores del sistema de contingente, por razones obvias tanto en el sector del servicio doméstico como en el resto de sectores (demasiados trámites burocráticos; imposibilidad de seleccionar los trabajadores sin realizar desplazamientos a los países de origen; posibilidad de contratar a trabajadores “sin papeles” a los que ya conocen,...), unida al bloqueo o a la actual denegación sistemática de permisos de trabajo, hace de imposible cumplimiento para los trabajadores migrantes el requisito de “venir a España con contrato de trabajo” o “venir con papeles”. No es justo criminalizar a estos trabajadores que involuntariamente se ven envueltos en una trama de leyes y decisiones políticas que en muchos casos tienen finalidades no declaradas y efectos indeseables.

⁸² Agustín Unzurrunzaga, Consideraciones sobre la política de cupos. El cupo de inmigrantes de 2002 y sus efectos colaterales, Mugak, nº18, 2002.

⁸³ Fuente: Delegación del Gobierno para la Extranjería y la Inmigración.

⁸⁴ “Empresarios vascos piden inmigrantes: (...) Algunos sectores de la economía vasca tienen serias dificultades para cubrir puestos de trabajo poco atractivos para la población autóctona por motivos económicos (sueldos bajos o alta rotación laboral), sociales (trabajos sin prestigio, con horarios extensos, nocturnos o de fin de semana) y ambientales (dureza, trabajo a la intemperie)”, (El País, 18 de mayo 2003.)

⁸⁵ BOE, núm. 14, 16/01/2003.

⁸⁶ Fuente: Delegación del Gobierno para la Extranjería.

B) El Régimen General

El denominado “régimen general” de solicitudes de permiso de trabajo resulta prácticamente inoperativo por su incapacidad para gestionar y conceder de un modo flexible los permisos solicitados por empresarios y empleadores. Una prueba de su ineficacia es la convocatoria periódica de regularizaciones extraordinarias ante la acumulación de importantes cantidades de inmigrantes en situación irregular.

Salvo en los supuestos excepcionales en los que no se aplica el criterio de “situación nacional de empleo”⁸⁷ para conceder o denegar un permiso de trabajo inicial, se ha realizado una utilización abusiva de este criterio, ya que se han denegado masivamente los permisos solicitados, incluso en sectores en los que es prácticamente imposible encontrar mano de obra nacional desempleada que quiera desempeñar la actividad.

Esta inoperatividad del sistema no ha sido corregida por la nueva Ley Orgánica 14/2003 sino que más bien ha contribuido a agravarla. Con la entrada en vigor de esta ley el 22 de diciembre de 2003 pasa a ser motivo de inadmisión a trámite⁸⁸ de las solicitudes de permiso de trabajo “que la solicitud se refiera a un extranjero que se encuentre en España en situación irregular”. Una parte importante de las inadmisiones a trámite se está produciendo en la actualidad por este motivo ya que en la mayoría de los casos es fácilmente comprobable esta estancia irregular a través de los sellos de entrada y salida contenidos en el pasaporte del trabajador. También a raíz de la reforma llevada a cabo por la Ley Orgánica 14/2003, la policía puede consultar los datos de los extranjeros “sin papeles” empadronados⁸⁹.

De este modo se cierra la posibilidad de que un extranjero “sin papeles” residente en España pueda obtener un permiso de trabajo, a pesar de que una empresa tramite legalmente la solicitud.

C) ¿Entrada irregular, entrada como turista o visado para búsqueda de empleo?

En cuanto a las consecuencias personales del cierre de fronteras que diariamente han de soportar los inmigrantes y sus familias, podemos comparar los altos costes y riesgos de la entrada irregular o como turista de un extranjero apoyado por mafiosos, pasadores y

⁸⁷ Véase art. 40 de la LOEX 8/2000.

⁸⁸ Disposición Adicional Cuarta de la Ley Orgánica 14/2003.

⁸⁹ La Ley Orgánica 14/2003 también modifica la Ley 7/85, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, estableciendo en su Disposición adicional séptima: “para la exclusiva finalidad del ejercicio de las competencias establecidas en la Ley orgánica de derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, sobre control y permanencia de extranjeros en España, la Dirección General de la Policía accederá a los datos de inscripción padronal de los extranjeros, existentes en los Padrones Municipales, preferentemente por vía telemática”.

Algunos alcaldes catalanes y vascos ya han asegurado que sólo cederán a la policía datos de inmigrantes empadronados si así lo ordena un juez (El Periódico, 12 de enero de 2004).

usureros y la hipotética entrada regular de la misma persona después de haber obtenido un visado para la búsqueda de empleo⁹⁰. La nueva Ley Orgánica 14/2003 de reforma de la Ley 8/2000 incluye este visado en el nuevo artículo 39, dentro del procedimiento de contingente⁹¹, pero desconocemos tanto los criterios que seguirá la Administración para la selección de los candidatos, que serán miles en cada consulado español en el extranjero, así como el número de visados de este tipo que tiene previsto conceder.

Los autóctonos que no conocen de primera mano la realidad de los trabajadores migrantes reclaman que sean aceptados sólo los que vengan “con un contrato debajo del brazo” o “como íbamos nosotros a Alemania”⁹².

Juan Goytisolo⁹³ nos recuerda en sus artículos las condiciones en que emigraron muchos españoles : “No naufragaban en pateras ni debían escalar cercas con torres de vigilancia y alambre de púas, pero sufrían, no obstante, las humillaciones del racismo cotidiano y administrativo de los países de acogida. (...) En 1955, los españoles que llegaban a la estación de Ginebra eran separados de los demás viajeros y desinfectados por los servicios sanitarios suizos. (...) En todas las ciudades alemanas, francesas, belgas, suizas, holandesas, decenas de millares de españoles fácilmente identificables por su indumentaria, maletas y avíos se apiñaban en las estaciones de trenes y autobuses en busca de direcciones y contactos. La economía europea andaba entonces necesitada de brazos. Asistentes de hogar, albañiles, peones, camareros, obreros no especializados se insertaban rá-

⁹⁰ Este tipo de visado ya se incluyó en el contingente del año 2003, con el resultado de la llegada de casi 300 mujeres ecuatorianas y dominicanas (Véase El País, 23 de septiembre de 2003) que tenían que encontrar trabajo como empleadas de hogar en el plazo de tres meses, pero siempre tuteladas y controladas por varias ONG que se encargaban de la acogida y formación de estas mujeres, así como de canalizar las posibles ofertas de empleo. A la vista de esta experiencia y de la verdadera demanda de trabajadores que existe en este sector podemos afirmar que ha sido un fracaso y que estos visados no se han concedido precisamente de un modo flexible. Por todo ello, miles de trabajadores domésticos extranjeros “sin papeles” continúan resolviendo en España el problema del cuidado y atención a personas dependientes, no abordado desde el propio Estado como correspondería a su importancia y magnitud.

⁹¹ Art. 39.3: “El contingente podrá establecer un número de visados para búsqueda de empleo dirigidos a hijos o nietos de español de origen”.

Art. 39.4: “Asimismo, el contingente podrá establecer un número de visados para búsqueda de empleo dirigidos a determinados sectores de actividad u ocupaciones en las condiciones que se determinen”.

⁹² Hemos de tener en cuenta que estas migraciones de los españoles a Alemania, Suiza o Francia se produjeron dentro de un contexto diferente y durante una etapa de “puertas abiertas” que comenzó en 1945 tras la Segunda Guerra Mundial y finalizó en 1973 con la crisis económica de los Estados del bienestar. Se firmaron y pusieron en marcha multitud de acuerdos bilaterales con los países emisores de emigrantes, en los que primaba una lógica utilitarista que no centraba su atención en la “legalidad” de la llegada, por lo que no se criminalizaba a estos trabajadores por el hecho de carecer de permiso de trabajo.

⁹³ Juan Goytisolo, Sami Naïr, El peaje de la vida. Integración o rechazo de la emigración en España, Aguilar, Ediciones El País, Madrid, 2000. Nos habla también Goytisolo de la publicación en Francia en 1964 de una guía dirigida a las amas francesas que empleaban a sirvientas españolas recién llegadas, en la que se ilustraban todos los problemas y malentendidos que podrían surgir durante el desarrollo de la relación laboral, debidos principalmente a las particularidades religiosas y culturales de las españolas.

pidamente en los circuitos laborales de unas sociedades en crecimiento al parecer indefinido y deseosas de olvidar recientes catástrofes”.

Además de desmontar la idealización de la emigración de los españoles a Europa⁹⁴ también habría que explicar a los autóctonos que, debido a la mala gestión del fenómeno migratorio por parte de la Administración, la mayoría de los extranjeros que ahora se encuentran en situación regular han pasado en algún momento por una situación de irregularidad.

Según las últimas cifras oficiales de población (Tabla 2), a fecha 1 de enero de 2003 residían en España 2.672.596 extranjeros⁹⁵ (el 6,26% sobre una población total en España de 42.717.064 personas), de los cuales 2.085.262 son extracomunitarios (el 78,02% sobre el total de población extranjera).

Tabla 2. Población extranjera en España en 2003 según la estadística de residentes y el padrón municipal de habitantes

	Empadronados	% Total	Residentes	% Total	Diferencia 1-2
Total	2.672.596	100,0	1.324.001	100,0	1.348.595
UE 15	587.334	22,0	355.873	26,9	231.461
Resto de Europa	348.713	13,0	98.748	7,5	249.965
América	1.073.190	40,2	364.569	27,5	708.621
África	522.649	19,6	366.518	27,7	156.131
Asia y Pacífico	128.963	4,8	101.840	7,7	27.123
Resto	11.747	0,4	1.019	0,1	10.728

Nota: Los datos del padrón se refieren a 1 de enero de 2003, mientras que la estadística de residentes se refiere a los permisos en vigor a 31 de diciembre de 2002.

Fuente: Ministerio del Interior, Anuario estadístico de extranjería e INE, Padrón municipal de habitantes

El colectivo mayoritario está compuesto por los nacionales de Ecuador con 390.119 empadronados (14,6% sobre el total de extranjeros). Le siguen los marroquíes con 378.787 (14,17%), los colombianos con 244.570 empadronados (9,15%), los británicos con 161.398 (6,04%) y los rumanos, que son 137.289 (5,14%)⁹⁶.

⁹⁴ Por ejemplo, leyendo los artículos de José Baviano y Ana Fernández Asperilla, Elementos del proceso de la emigración española de los años sesenta. La voz de un pasado reciente, Gaceta Sindical, Confederación Sindical de Comisiones Obreras, junio 2003 y El fenómeno de la irregularidad en la emigración española de los años sesenta, Fundación 1º de Mayo, Documento de trabajo 3/2002.

⁹⁵ Fuente: INE.

⁹⁶ Y si tomamos como referencia sólo Madrid, ocupan el primer puesto y representan el 25% de la población extranjera empadronada, frente al 12% de colombiana y el casi 10% de marroquíes. (Fuente: Consejería de Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid a 31 de diciembre de 2002).

Llama la atención un dato sobre los ecuatorianos: en un año se han producido 130.597 nuevos empadronamientos, lo que supone una variación del 50,32% respecto al 1 de enero de 2002⁹⁷.

Vamos a analizar a continuación las medidas tomadas respecto a los nacionales de Ecuador. Un conjunto de decisiones políticas ha posibilitado que éstos se hayan situado en tan sólo cuatro años (superando a los marroquíes) como colectivo con mayor presencia en España.

Según lo establecido en el art. 18.3.f) de la antigua Ley de Extranjería 7/85, los iberoamericanos eran preferentes a la hora de obtener y renovar permisos de trabajo en España (preferencia que desapareció con la entrada en vigor de la Ley 4/2000). También según el art. 18.1.c) de la misma Ley, se tenía en cuenta el régimen de reciprocidad en el país de origen del extranjero o, lo que es lo mismo, el trato que recibían los españoles en el país de origen del extranjero en cuanto al acceso al empleo. En este sentido hemos de atender al antiguo contenido del Convenio de doble nacionalidad entre España y Ecuador, de 4 de marzo de 1964, que contenía una cláusula de equiparación con los nacionales⁹⁸ en ambos países.

Hasta el mes de agosto del año 2000, a los nacionales de Ecuador no se les aplicó el criterio de “situación nacional de empleo” o “preferencia nacional” en su acceso al mercado laboral español, precisamente por la aplicación de dicha cláusula.

También existía con este país un acuerdo de supresión de visados para estancias de hasta tres meses (turistas), que databa del año 1963⁹⁹. Por lo tanto, si un ecuatoriano que hubiera entrado en España como turista encontraba una oferta de empleo, existían vías legales para regularizar su situación y comenzar a trabajar legalmente.

España denunció la cláusula del convenio de doble nacionalidad que establecía la equiparación con los nacionales en el acceso al empleo¹⁰⁰ y los ecuatorianos comenzaron a ver denegadas sus solicitudes de permiso de trabajo a partir del mes de agosto de 2000.

⁹⁷ En el caso de los nacionales de Rumanía, la variación ha sido del 104,06% (70.010 nuevos empadronados) y en el colectivo argentino la variación ha sido del 92,88%, contando en la actualidad con 109.390 empadronados (52.676 nuevos empadronados entre el 1 de enero de 2002 y el 1 de enero de 2003). (Fuente: INE).

⁹⁸ “Los españoles en Ecuador y los ecuatorianos en España (...) podrán: viajar y residir en los territorios respectivos; establecerse dondequiera que lo juzguen conveniente para sus intereses; (...) ejercer oficios y profesiones, gozando de protección laboral y de Seguridad Social (...), todo ello en las mismas condiciones que los nacionales (...).”

⁹⁹ Canje de Notas de 30 de octubre de 1963 sobre supresión de visados entre España y Ecuador.

¹⁰⁰ En virtud de Protocolo Modificativo entre el Reino de España y la República de Ecuador (año 2000).

Mientras en todos los medios de comunicación nos mostraban las imágenes de las pateras con 30 inmigrantes marroquíes y subsaharianos (los marroquíes son devueltos a su país en 24 horas), llegaban al aeropuerto de Barajas diariamente hasta dos aviones desde Ecuador¹⁰¹, siendo algunos de sus pasajeros devueltos a su país arbitrariamente por no ser considerados turistas¹⁰², y pasando el resto a alimentar la “bolsa de trabajadores irregulares” de este país¹⁰³ (Tabla 3). Después de tres años de aviones llenos¹⁰⁴, el gobierno español solicitó a la Unión Europea la imposición del visado de turista también a los ecuatorianos. El 3 de agosto de 2003¹⁰⁵ se puso en práctica esta medida¹⁰⁶ en España y apenas llegan turistas de Ecuador¹⁰⁷.

Tras el último proceso de regularización realizado en el año 2001¹⁰⁸, desde la Administración no se ha dado ninguna solución a los “falsos turistas” que entraron en España después del 23 de enero de 2001¹⁰⁹ y llevan casi tres años trabajando sin papeles.

Hemos de añadir que estos trabajadores, en su mayoría, piden préstamos a usureros, con un interés del 100%, por una media de 3.000 dólares por persona, a fin de poder efectuar su entrada en España como turistas y por no existir ninguna vía legal adecuada y operativa que pueda poner en contacto su fuerza de trabajo con la necesidad de mano de obra existente en determinados sectores de nuestro mercado laboral.

¹⁰¹ Recordamos que hasta agosto de 2003 no se les ha exigido el visado de turista a los ciudadanos de Ecuador.

¹⁰² Durante el año 2002, Interior rechazó en Barajas a 7.713 extranjeros (el 60%, 4.605, eran ecuatorianos), lo que supone una media de 21 personas al día. (Fuente: Comisaría General de Extranjería).

¹⁰³ En el proceso de regularización por arraigo llevado a cabo en 2001, el mayor número de solicitantes era de Ecuador (22,3%). Además, la tasa de concesiones ha sido más alta para la inmigración latinoamericana y para los europeos del Este y ha resultado inferior para los solicitantes de Asia y África. El 80% del total de permisos de trabajo concedidos corresponde a latinoamericanos y europeos del Este.

Durante el anterior proceso de regularización en 2000, aunque los marroquíes fueron el colectivo que presentó mayor número de solicitudes (29,5%), la inmigración latinoamericana fue también la que obtuvo mayores tasas de reconocimiento. (Fuente: Dirección General de Ordenación de las Migraciones).

¹⁰⁴ Tres años (período 2000-2003) en los que los ecuatorianos no necesitaban visado de turista, pero tampoco tenían ninguna preferencia a la hora de regularizar su estancia en España.

¹⁰⁵ Y desde el 1 de junio de 2003 en el resto de países de la UE.

¹⁰⁶ Reglamento CE núm.453/2003 del Consejo, de 16 de marzo por el que se modifica el reglamento CE núm.539/2001, por el que se establece la lista de terceros países cuyos nacionales están sometidos a la obligación de visado al cruzar las fronteras exteriores y la lista de terceros países cuyos nacionales están exentos de esta obligación.

¹⁰⁷ “Si antes cada día llegaban de 200 a 300 ecuatorianos al aeropuerto de Barajas, ahora sólo vienen unos doce. Los requisitos que exige el consulado español para conceder el visado de turista son muy duros, hay que tener muy buen nivel económico para cumplirlos” (Declaraciones de un portavoz de la Asociación Ecuatoriana Rumiñahui. El País, 2 de septiembre de 2003).

¹⁰⁸ Y el poco acertado proyecto planteado por el Delegado del Gobierno para la Extranjería para promover y costear el “retorno voluntario” de 25.000 ecuatorianos, pero no para que se quedaran definitivamente en Ecuador, sino sólo para que recogieran el visado de residencia y volvieran “con papeles” a España, que acabó convirtiéndose en un proceso de regularización de los ecuatorianos que tenían ofertas de trabajo.

¹⁰⁹ Uno de los requisitos para obtener la regularización era haber entrado en España en fecha anterior al 23 de enero de 2001.

Tabla 3. Repatriación de extranjeros en 2002

Nacionalidades	Expulsiones ejecutadas	Devoluciones ejecutadas	Denegación de entrada y retorno	Retenciones acuerdos de readmisión	Total repatriaciones
Marruecos	5.416	13.564	3.011	2.050	24.041
Rumania	1.384	152	241	18.312	20.089
Ecuador	314	92	4.675	758	5.839
Bulgaria	159	13	11	5.510	5.693
Argelia	878	33	252	1.286	2.449
Ucrania	236	29	39	1.559	1.863
Nigeria	1.404	1	19	247	1.671
Polonia	89	18	17	1.432	1.556
Colombia	704	26	248	349	1.327
Lituania	129	10	5	1.029	1.173
Total	12.159	14.275	11.698	38.981	77.113

Nota: Sólo se recogen las 10 nacionalidades con mayor número de repatriaciones, pero los totales corresponden a todas las repatriaciones realizadas a lo largo de 2002.

Fuente: Anuario estadístico del Ministerio del Interior 2002.

Oferta y demanda acaban encontrándose “por casualidad”, por el mero empeño del trabajador, de manera informal, en condiciones precarias y sólo después de atravesar el obstáculo final que supone el control de la frontera.

2.4 Seguridad Social. Costes para el Estado de bienestar

Investigaciones realizadas en EE UU, Canadá, Suiza, Suecia y Alemania¹¹⁰ indican que los inmigrantes son contribuyentes netos a las arcas del Estado, debido a su juventud y a los bajos costes que ocasionan en asistencia sanitaria y pensiones. Lógicamente esta situación cambiará cuando estos mismos trabajadores lleguen a la edad de jubilación.

Según un estudio publicado en 2000, realizado por Rosa Aparicio y Andrés Tornos¹¹¹, casi toda la diferencia entre lo que aportan y lo que gastan los inmigrantes del sector público está en el superávit que representa lo que aportan a la Seguridad Social. En el año 1998 la aportación fue de 274.667.524.294 pesetas, mientras que el gasto en asistencia sanitaria y prestaciones por desempleo sumó 88.974.839.880 pesetas. El saldo positivo sería de 185.692.684.414 pesetas. En este cálculo no se ha incluido el gasto en pensiones, que de

¹¹⁰ Id. nota 52.

¹¹¹ Rosa Aparicio, Andrés Tornos, La inmigración y la economía española, Imsero, 2000.

todos modos sería muy escaso por existir a fecha 20 de febrero de 1999 sólo 898 pensionistas extranjeros cuyas pensiones estaban generadas en España y se cobraban de la Seguridad Social española¹¹² (el gasto anual para el año 1998 podría estimarse en 1.000.000.000 de pesetas).

En el mes de noviembre de 2003 figuraban afiliados y cotizaban a la Seguridad Social 720.652 extranjeros extracomunitarios, lo que supone un 4,3% sobre el total (Tabla 4). La Seguridad Social espera cerrar el año 2003 habiendo logrado un superávit del 0,9% del PIB¹¹³. El número de afiliados creció por encima de lo previsto, debido en gran parte a los inmigrantes, que suponen el 27,9% de los cotizantes incorporados en el último año¹¹⁴.

En este punto hemos de señalar que, a causa de la rigidez que demuestra la Administración en la renovación de permisos de trabajo, ante el riesgo de no ver renovados sus permisos, se da el caso de trabajadores que cotizan a la Seguridad Social aunque se encuentren desempleados. De hecho, algunos de ellos desconocen que la propia legislación de extranjería establece la posibilidad de conceder la renovación del permiso de trabajo a quienes se encuentren percibiendo una prestación por desempleo o una prestación económica asistencial¹¹⁵ (incluso hay quienes desconocen la existencia misma de este tipo de prestaciones y los requisitos para acceder a ellas).

En cuanto a las prestaciones por desempleo, el 73% de los demandantes de empleo extranjeros no recibe ninguna prestación¹¹⁶. Entre los que sí reciben, en el 60% de los casos se trata de una prestación contributiva.

Menos de un 10% de los parados extranjeros podrían considerarse parados de larga duración: el 83% de las solicitudes no llega a los seis meses y sólo el 8% supera el año de duración¹¹⁷.

En resumen, los inmigrantes con su trabajo contribuyen al crecimiento económico del país, a lo que habría que sumar el ahorro que supone para el Estado de acogida no haber tenido que cargar con los costes de su formación.

¹¹² Fuente: Tesorería General de la Seguridad Social.

¹¹³ Este excedente podría ser aún mayor si se flexibilizara el régimen de concesión de permisos de trabajo. Según un estudio realizado por el sindicato UGT, la contratación de extranjeros en situación irregular escatima, sólo en Cataluña 370 millones de euros. El cálculo se realizó a partir de la estimación de la presencia de 155.000 trabajadores “sin papeles” en Cataluña cobrando cada uno, al menos, el salario mínimo interprofesional. (El País, 6 de septiembre de 2003).

¹¹⁴ Fuente: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Boletín de Estadísticas Laborales.

¹¹⁵ Véase art. 38.3 de la LOEX 8/2000.

¹¹⁶ Fuente: Anuario Estadístico de Extranjería 2001. Comisión Interministerial de Extranjería.

¹¹⁷ Id. nota 52.

Tabla 4. Trabajadores extranjeros afiliados a la Seguridad Social en alta laboral

Nacionalidades	1999	2000	2001	2002	2003	2004 ⁽¹⁾
UE	121.000	137.684	157.553	176.592	202.813	217.644
Resto de Europa	15.427	21.717	42.133	82.441	108.824	126.525
África	101.162	122.992	163.876	193.012	220.461	230.193
América del Norte	3.978	4.153	4.644	4.934	5.093	5.427
América Central y del Sur	61.363	80.141	141.548	250.708	319.809	339.466
Asia	28.904	32.864	44.197	55.549	64.665	68.169
Oceanía	324	366	426	457	469	491
No consta	2.818	2.794	2.698	2.779	2.672	2.838
Total	334.976	402.711	557.075	766.472	924.806	990.753
Tasas de crecimiento						
UE		13,8	14,4	12,1	14,8	7,3
Resto de Europa		40,8	94,0	95,7	32,0	16,3
África		21,6	33,2	17,8	14,2	4,4
América del Norte		4,4	11,8	6,2	3,2	6,6
América Central y del Sur		30,6	76,6	77,1	27,6	6,1
Asia		13,7	34,5	25,7	16,4	5,4
Oceanía		13,0	16,4	7,3	2,6	4,7
No consta		0,9	-3,4	3,0	-3,9	6,2
Total		20,2	38,3	37,6	20,7	7,1
Porcentaje sobre el total						
UE	36,1	34,2	28,3	23,0	21,9	22,0
Resto de Europa	4,6	5,4	7,6	10,8	11,8	12,8
África	30,2	30,5	29,4	25,2	23,8	23,2
América del Norte	1,2	1,0	0,8	0,6	0,6	0,5
América Central y del Sur	18,3	19,9	25,4	32,7	34,6	34,3
Asia	8,6	8,2	7,9	7,2	7,0	6,9
Oceanía	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0
No consta	0,8	0,7	0,5	0,4	0,3	0,3
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

⁽¹⁾ Promedio de los meses de enero a abril

Fuente: INE

Además, por el lado de la demanda, son contribuyentes, consumidores y ahorradores como el resto de ciudadanos, realizando las aportaciones correspondientes en forma de cuotas de la Seguridad Social e impuestos (IRPF, IVA, IAE, impuestos patrimoniales, impuestos especiales,...), convirtiéndose en compradores de bienes y servicios (vivienda, alimentación, cultura, ocio,...) y contribuyendo al fortalecimiento del sistema bancario a través del depósito de sus ahorros.

2.5 Obstáculos para el desarrollo paralelo de la vida familiar de los trabajadores migrantes. La reagrupación familiar y sus restricciones

El trabajador inmigrante queda caracterizado en cualquier ley de extranjería como mercancía, “útil y apreciado en cuanto al beneficio que aporta a la sociedad de acogida”¹¹⁸ y sólo por el tiempo necesario para utilizar su fuerza de trabajo. En ese sentido, observamos la tendencia de las leyes y políticas migratorias en Europa, que cada vez recortan más los derechos de los inmigrantes y dificultan su instalación a largo plazo. Una muestra de esta tendencia restrictiva son los continuos recortes a los que es sometida la figura de la reagrupación familiar en la Unión Europea.

El 3 de octubre de 2003 se publicó la Directiva 2003/86/CE del Consejo Europeo sobre el Derecho a la Reagrupación Familiar. No se aplicará a Irlanda, Reino Unido y Dinamarca.

Esta Directiva intenta introducir aún mayores límites a la reagrupación familiar, atentando directamente contra el derecho fundamental a la vida en familia de los inmigrantes extracomunitarios (no se aplicará a los familiares de los ciudadanos de la UE¹¹⁹) y convirtiéndose en una manifestación más del racismo institucional. Consideramos especialmente grave uno de los artículos de la Directiva sobre el derecho a la reagrupación familiar (que cada Estado podrá modular en su ordenamiento interno hasta el 3 de octubre de 2005), que establece la posibilidad de denegar en casos excepcionales la reagrupación de los hijos mayores de 12 años “si las autoridades del país donde reside el reagrupante consideran que va a ser difícil la integración en su sociedad”. Volvemos a encontrar de nuevo un concepto indeterminado que favorecerá en el futuro resoluciones arbitrarias.

Dificultar la reagrupación familiar de los trabajadores migrantes significa dificultar su integración en la sociedad de acogida. Es también una de las formas más claras de transmitirles que sólo son “mano de obra” sin derecho a tener una vida personal y familiar.

Conceptos indeterminados recogidos en la Ley de Extranjería y su Reglamento como “acreditar recursos económicos suficientes” y “disponibilidad de vivienda suficiente” quedan fijados mediante una Orden del Ministerio del Interior que estima como “suficientes” 180 euros mensuales por cada miembro de la familia, una vez descontada del salario del reagrupante la cuantía del alquiler de la vivienda¹²⁰. Por la imposibilidad de cumplir este requisito económico, muchas familias extranjeras ven sistemáticamente denegadas sus solicitudes de reagrupación a lo largo de varios años, llegando incluso a utilizar vías de entrada irregular.

¹¹⁸ Enrique Santamaría nos alerta sobre el peligro de difundir el utilitarismo y la idea de que el valor de las cosas y seres está en función del provecho que de ellas podamos extraer, ya que se les otorgaría solamente un reconocimiento condicionado y coyuntural (Id. nota 24).

¹¹⁹ Véase art. 3.3 de la Directiva.

¹²⁰ Este criterio económico no se aplica a los residentes comunitarios y sus familiares.

3. La delincuencia y las estadísticas

3.1 Difusión de la relación entre inmigración y delincuencia en los medios de comunicación

El pasado año 2002 asistimos a un espectáculo de manipulación de cifras, en el que participaron diversos políticos y medios de comunicación, sobre el índice de delincuencia en España a lo largo del año 2001 y su relación con los inmigrantes¹²¹ (especialmente con los inmigrantes “sin papeles”).

Los datos ofrecidos por el Director General de la Policía Nacional contenían graves errores¹²² (no coinciden con los datos de la Fiscalía o con los del Consejo General del Poder Judicial) y el único fin de esta manipulación parece haber sido la elaboración de unas conclusiones alarmantes fácilmente transmisibles a la sociedad a través de impactantes titulares¹²³. El primer titular apareció el 3 de enero de 2002 en El País: “Interior atribuye a la inmigración el aumento de la criminalidad en más de un 9%”.

Los medios de comunicación y los periodistas participaron en el juego y se decantaron por el morbo y la espectacularidad de las tajantes afirmaciones que establecían de una forma nítida, sin discusión posible, la relación entre la inmigración y el aumento de la criminalidad en España, a pesar de que tenían a su alcance datos suficientes para desmentir o corregir las afirmaciones de Interior. Por ejemplo, podrían haber acudido a los datos que demostraban que en 2001 se registraron menos delitos que en 1989 y 1990, a pesar de que la población ha aumentado a lo largo de estos años, principalmente por la llegada de inmigrantes¹²⁴.

Dos años después seguimos encontrando titulares que invitan a seguir relacionando a los inmigrantes con la delincuencia: “Un 58% de ciudadanos relaciona inmigrantes con inseguridad” (titular aparecido en El País y El Mundo el 27 de junio de 2003).

¹²¹ Sobre las noticias aparecidas en prensa en este período, véase Peio Aierbe, Inmigración-delincuencia un binomio interesado, Mugak. Análisis de prensa 2002.

¹²² Daniel Wagman, Estadística, delito e inmigrantes, Mugak, nº 19, 2002.

¹²³ Aunque una consecuencia derivada de la alarma social que se creó fue, además de la criminalización de los inmigrantes, la aprobación por el Consejo de Ministros de la apertura de 6.587 nuevas plazas de agentes de la Policía Nacional y la Guardia Civil (Id. nota 123).

¹²⁴ Id. nota 123: Delitos registrados en 2001, 1.015.640; en 1989, 1.030.996; en 1990, 1.021.050.

El peligro de la difusión de este tipo de mensajes está en el malestar social que provocan, aumentando el sentimiento subjetivo de inseguridad¹²⁵ y confirmando los prejuicios y estereotipos dominantes en la imaginación de la sociedad de acogida¹²⁶. Como consecuencia, el inmigrante se habrá de enfrentar, además de al control institucional (principalmente policial), a un control informal por parte de sus vecinos autóctonos, que ven en él una continua amenaza.

En el afán por criminalizar a los inmigrantes, se llega a presentar como principal objetivo de la política comunitaria en materia de inmigración la persecución de las mafias de tráfico de personas y la lucha contra la inmigración irregular, equiparándolas y tratando de establecer una relación causa-efecto entre ambas, obviando el papel que las leyes de extranjería y las prácticas administrativas juegan en la aparición de ambas figuras.

De esta manipulación de los datos puede derivarse un beneficio electoral muy importante para aquél partido que sepa presentarse como defensor de los ciudadanos en una situación supuestamente tan alarmante¹²⁷ (en el caso de España, se apresuraron por conseguir ese “título” tanto el partido en el gobierno como el principal partido en la oposición, ambos con soluciones parecidas y basadas en los datos erróneos y las conclusiones alarmistas que publicaron los medios de comunicación).

Con el río ya revuelto y atendiendo a los resultados que han obtenido en otros países de la Unión Europea, no sería de extrañar que en el futuro fueran partidos de extrema derecha los que recogieran muchos de los votos derivados de ese malestar social¹²⁸.

¹²⁵ Peio Aierbe, *Inmigrantes delincuentes, una creación mediática*, Mugak, nº 19, 2002: “Y conviene precisar que la inseguridad ciudadana no se nutre exclusivamente de hechos, sino también de percepciones y prejuicios que muchas veces se expresan como un temor difuso a lo desconocido, muchas veces encarnado en minorías étnicas”.

¹²⁶ Sería un ejemplo del racismo de élite al que aludía Teun A. Van Dijk en su estudio (Id. nota 4).

¹²⁷ Véase las declaraciones de Josep Piqué durante la campaña electoral, previa a las últimas elecciones catalanas (El País, 13 de noviembre de 2003), en las que vincula la inmigración ilegal a la delincuencia: “Los extranjeros saben que cometiendo un delito menor que no suponga ir a la cárcel se les abre un procedimiento judicial, que es la mejor manera de no ser expulsados”.

El señor Piqué debería haberse asesorado mejor antes de realizar esta afirmación. Desde el año 2000 la propia ley de extranjería 8/2000 señala en su artículo 57.7 que, cuando el extranjero se encuentre procesado o inculcado en un procedimiento por delitos castigados con penas privativas de libertad inferiores a seis años, el Juez podrá autorizar su salida del territorio español o su expulsión, previa la sustanciación del correspondiente procedimiento administrativo sancionador. Y la Ley Orgánica 11/2003, de 29 de septiembre, de medidas concretas en materia de seguridad ciudadana, violencia doméstica e integración social de los extranjeros, establece como regla general la sustitución de la pena por la expulsión en los supuestos de extranjeros “sin papeles” que cometan delitos castigados con pena de prisión inferior a seis años. También se recomienda para otros supuestos que el juez autorice la expulsión acordada en un expediente administrativo, a fin de “garantizar la eficacia de la orden de expulsión incluso en los supuestos de coincidencia con procesos penales”.

¹²⁸ Aunque en un panorama como el que tenemos en España, en el que “los partidos mayoritarios han dado por bueno el argumento de que la delincuencia ha aumentado debido a los inmigrantes, ¿cómo va a avanzar la ultraderecha?” (ver la entrevista a Daniel Wagman, El País, 29 de enero de 2003)

3.2 La extranjería como factor de exclusión social

Abordaremos este tema con la ayuda del estudio criminológico realizado por Elisa García España¹²⁹, que posiblemente sea el primero que analiza la realidad del volumen y las causas de la delincuencia de los extranjeros en España. La utilidad de este análisis también viene dada por las pautas que establece para el estudio del fenómeno y por los correctores que aplica cuando se enfrenta a las estadísticas anuales sobre delincuencia.

A la hora de describir la delincuencia de los extranjeros también hemos de tener en cuenta que los medios de comunicación, la opinión pública y las instituciones del control social (policías, fiscales y jueces) están cargados de prejuicios sobre los inmigrantes. Diversos estudios indican que los miembros de clases bajas son más propensos a ser arrestados, enjuiciados y condenados a sentencias más duras que la mayoría de los miembros del grupo dominante favorecido, a quienes el sistema de justicia penal representa. Institucionalmente se criminaliza a quienes en realidad deberían ser presentados como víctimas: discriminados en el acceso a bienes como la vivienda o el empleo, sometidos a un continuo control policial, excluidos de diferentes ámbitos por los propios autóctonos.

Por otra parte, las situaciones de marginación social colocan a quienes las padecen en una posición vulnerable que puede llegar a favorecer una conducta delictiva. Esto no significa que todo aquel que se encuentre excluido socialmente acabe delinquiendo y una prueba de ello es que en España residen casi un millón de “sin papeles”, marginados social e institucionalmente que, prácticamente en su totalidad, desarrollan trayectorias vitales unidas al trabajo y no a la delincuencia (si fuera al contrario, la situación sería insostenible hace mucho tiempo). Por tanto, no se puede afirmar que haya una relación necesaria entre pobreza y delito¹³⁰.

No podemos incluir en el colectivo denominado como “inmigrantes” (personas que se desplazan a un país principalmente por una motivación económica o laboral) a los miembros de mafias extranjeras¹³¹ que no encuentran ningún impedimento para atravesar fronteras o para establecerse en un determinado territorio (por tener medios económicos suficientes para ello y para obtener toda la documentación correspondiente, auténtica o

¹²⁹ Elisa García España, *Inmigración y delincuencia en España: análisis criminológico*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2001.

¹³⁰ Id. nota 123: “Obviamente, en algunos tipos de delito sí se da esta relación, ya que, por ejemplo, pocos ricos sustraen objetos de coches, pero, al mismo tiempo, los pobres no tienen muchas oportunidades para cometer delitos como el de Gescartera. Hay datos y argumentos muy sólidos que ponen en duda la creencia generalizada de que la gente pobre comete más delitos que los que pertenecen a otras clases sociales.”

¹³¹ “¿Les suena la mafia italiana, por ejemplo, o la belga, la francesa, la británica? Llevan veinte años entre nosotros y a nadie se le ocurrió montar un plan contra todos los italianos, los belgas, los franceses y los ingleses, como montamos el plan Ludeco, el año pasado, contra colombianos y ecuatorianos”. (Véase el artículo de Juan José Téllez *Inmigración y periodismo*, Mugak, Análisis de prensa, junio de 2003).

falsificada). Tampoco sería correcto incluir a figuras como los sicarios y los “correos de la droga” que realizan viajes transnacionales con una finalidad delictiva, pero no residen habitualmente en el lugar en el que llevan a cabo sus acciones.

El estudio antes citado señala los principales factores que pueden influir y situar a un inmigrante en una posición de riesgo delictivo así como otros factores que pueden determinar su presencia en las estadísticas sobre delincuencia:

- El inmigrante rompe con sus vínculos de origen y no recibe el “control informal” proporcionado principalmente por la familia y el trabajo. Esta ruptura le coloca en una situación vulnerable.
- La marginación legal de los inmigrantes en situación irregular provoca su marginación social. El temor del extranjero “sin papeles” a perder los logros obtenidos es menor, porque ni siquiera reside legalmente en el país. Además, la falta de documentación impide la reagrupación familiar y un contacto fluido con la familia por la imposibilidad de cruzar fronteras.

Las dificultades para encontrar un empleo y mantener una actividad laboral habitual (situaciones que también derivan de la falta de documentación) influyen de manera determinante en la inestabilidad y precariedad de un colectivo que emigró principalmente por motivos económicos y en busca de trabajo.

- La actividad de los agentes del “control social formal”, que son trabajadores en una sociedad institucionalmente racista, está impregnada de prejuicios raciales. En este contexto las estadísticas policiales quedan cuestionadas por la discriminación que los inmigrantes pueden sufrir por parte de los agentes de policía (racismo policial que se manifiesta en los arrestos injustos de inmigrantes basados en su apariencia¹³²; actividades policiales de patrullaje centradas en ciertos delitos, en zonas concretas de las ciudades¹³³ y sobre grupos sociales determinados). Podría decirse, como señala Elisa García, que las estadísticas no hacen referencia a la actividad de los delincuentes sino a la actividad de

¹³² Véase la noticia (El País, 23 de noviembre de 2003) sobre la redada llevada a cabo por la policía en varias discotecas africanas y latinas en Costa Polvoranca (Alcorcón, Madrid). Se realizaron 1.105 registros. Detuvieron a 51 extranjeros por estancia irregular y les pusieron después en libertad tras incoarles expedientes de expulsión. Sólo un arrestado pasó a disposición judicial por tener pendiente una orden de búsqueda: casualmente resultó ser español.

Días antes se había realizado una redada similar en un restaurante boliviano en el que se encontraban varias familias comiendo. Los resultados fueron parecidos, y también lo fueron las faltas de respeto, la agresividad y el desproporcionado despliegue de medios que realizó la policía.

¹³³ A veces podemos observar amplios despliegues policiales que se sitúan “hábilmente” en la puerta de supermercados del barrio de Lavapiés, en Madrid, para pedir la documentación a todos los clientes que abandonan el establecimiento con sus bolsas de la compra (y que en su mayoría son extranjeros).

la policía. En 1997, el 80,85% de las detenciones por estancia irregular¹³⁴ (sin participación del extranjero en la comisión de ningún delito) fue de ciudadanos magrebíes y subsaharianos, lo cual nos da una idea acerca de los criterios utilizados por los agentes a la hora de “seleccionar” a los detenidos (Tabla 5, pág. 46).

Muchos criminólogos plantean también que por encontrarse este colectivo en el punto de mira de los agentes del control social formal, su delincuencia real puede verse perfectamente reflejada en las estadísticas oficiales. Esta tesis supondría una reducción del número de delitos “no conocidos” en este colectivo en comparación con la cifra de delitos “no conocidos” en general. La variación del número de delitos “conocidos” no tiene por qué estar relacionada con variaciones en el número de delitos cometidos sino con el aumento del número de denuncias o con una mayor eficacia policial que hace que se produzcan más detenciones¹³⁵.

Observamos entonces que el problema estaría en la situación en que la práctica de la Administración y la propia legislación colocan a esta población en un momento posterior a la llegada¹³⁶. La ley de extranjería impide al extranjero “sin papeles” desarrollar los tres factores fundamentales del arraigo social (vida familiar, actividad laboral y participación social), a la vez que lo sitúa en el punto de mira de los agentes del control social formal, criminalizando su existencia misma, ya marcada por la ausencia de una documentación adecuada y por un físico delator.

3.3. Introducción de “correctores” que nos permitan interpretar adecuadamente las cifras oficiales

Los datos contenidos en las estadísticas oficiales sobre delincuencia deben ser interpretados atendiendo a una serie de consideraciones:

¹³⁴ Hasta el año 1997 no aparecía desglosada esta cifra en el informe del Ministerio del Interior, a pesar de que el 57% de las detenciones de extranjeros se producía por estancia irregular. Y dentro de este porcentaje, casi el 81% eran magrebíes y subsaharianos. (Fuente: Anuario Estadístico del Ministerio del Interior).

¹³⁵ “Es también posible que el aumento de delitos “conocidos” en el año 2001 sea una repercusión más del “Plan 2000”, iniciado a principios de 1999 por la Policía Nacional. Este plan incluía un sistema de bonificaciones monetarias a los agentes de policía en aquellos lugares donde se consiguiera “reducir la delincuencia”, llegando a ser dichas bonificaciones de hasta 30.000 pesetas al mes. Dado que la policía sólo mide la delincuencia por el número de denuncias o de personas detenidas, este plan de “productividad” tuvo un efecto inmediato y tremendamente nocivo: cuantas menos denuncias recogidas y detenciones realizadas, más dinero cobraban los agentes”. (Id. nota 123).

¹³⁶ Véase el Dictamen 365/2002 del Comité Económico y Social Europeo: “El proceso de integración social ha de comenzar en el mismo momento en el que se produce la inmigración, por tanto, es de gran importancia la forma como se realiza la entrada y los derechos que al inmigrante o al solicitante de asilo se le conceden desde el primer momento. La utilización de vías irregulares de entrada y la inserción laboral en la economía sumergida son barreras para la integración social. En este sentido, es importante elaborar políticas de inmigración que hagan accesibles las vías legales de entrada y definan con amplitud los derechos de las personas inmigradas”.

Tabla 5. Extranjeros detenidos en 2002 por nacionalidad y causa de la detención

	Delitos	Faltas	Reclamados	Infracciones Ley extranjería	Total
Europeos	23.709	4.377	2.518	12.205	42.809
Rumanía	8.216	1.555	431	4.798	15.000
Reino Unido	1.789	107	202	9	2.107
Francia	1.608	200	223	23	2.054
Portugal	1.265	90	320	10	1.685
Italia	1.212	185	198	12	1.607
Polonia	660	94	92	510	1.356
Alemania	864	60	192	3	1.119
Bélgica	299	15	48	5	367
Holanda	315	12	34	4	365
Resto europeos	7.481	2.059	778	6.831	17.149
Americanos	12.270	1.311	992	9.517	24.090
Ecuador	3.987	490	253	4.328	9.058
Colombia	3.912	200	237	3.500	7.849
Cuba	929	218	86	179	1.412
Chile	634	153	87	120	994
Perú	673	107	97	88	965
Argentina	433	33	63	206	735
Rep. Dominicana	550	42	52	73	717
Brasil	257	13	27	406	703
EE UU	114	7	10	9	140
Resto americanos	781	48	80	608	1.517
Africanos	29.643	2.730	4.167	30.743	67.283
Marruecos	17.512	1.301	2.267	19.861	40.941
Argelia	6.338	1.049	1.335	3.346	12.068
Nigeria	1.194	69	93	1.099	2.455
Angola	154	37	24	31	246
Resto africanos	4.445	274	448	6.406	11.573
Asiáticos	2.797	321	265	1.188	4.571
China	727	19	28	274	1.048
Palestina	353	136	66	153	708
Líbano	163	67	68	37	335
Resto asiáticos	1.554	99	103	724	2.480
Otros países	143	19	20	4	186
Sin nacionalidad	7	0	1	5	13
Total	68.569	8.758	7.963	53.662	138.952
Total nacional	225.044	14.619	37.679	53.662	331.004

Fuente: Anuario estadístico del Ministerio del Interior 2002

- a) Las estadísticas incluyen en las cifras de delincuencia a turistas y a extranjeros “sin papeles”. Ambas categorías no forman parte de la población extranjera que reside legalmente y que es la única que se toma como referencia y sobre la que se calcula la tasa de delincuencia. Por lo tanto, no se tienen en cuenta todas las categorías de extranjeros susceptibles de ser detenidos. En este caso, el corrector consistiría en añadir el número estimado de residentes irregulares y de turistas que anualmente cruzan la frontera¹³⁷. Según el trabajo de campo realizado para la investigación antes citada, sólo el 62% de los extranjeros en prisión residía en España (regular o irregularmente) al tiempo de cometer el hecho delictivo.

Si no realizáramos este cálculo y tomáramos como población total de extranjeros sólo a la población extranjera en situación regular estaríamos sobrevalorando las cifras policiales¹³⁸. En la actualidad con una población estimada de irregulares cercana al millón de personas parece clara la necesidad de aplicar estrictamente este corrector si no queremos obtener una tasa de delincuencia de extranjeros absolutamente distorsionada.

- b) La composición estructural del grupo de extranjeros difiere de la composición de la población nacional. Hay que tener en cuenta que el colectivo de extranjeros suele estar representado por una mayoría de varones jóvenes, que son el grupo con un mayor riesgo criminológico. Por tanto, no podemos compararlo con los nacionales de un país, que forman un colectivo compuesto también por una población no activa, de niños y ancianos. Es conveniente calcular la tasa de delincuencia de los autóctonos a partir de los datos de población activa. Una vez realizado este cálculo, la tasa de los autóctonos puede llegar a multiplicarse por tres¹³⁹.
- c) Es necesario desglosar (y restar) el número de detenciones de extranjeros por estancia irregular, derivadas de la aplicación de la ley de extranjería (recordamos que son infracciones administrativas y no penales¹⁴⁰). Convendría recordar también que el 90% de las personas detenidas nunca son juzgadas.

¹³⁷ Muchos extranjeros son detenidos en frontera y nunca han residido en España (caso de las “mulas” o correos de la droga). El alto porcentaje de colombianos detenidos forma parte principalmente de una población flotante que hace viajes transnacionales con una finalidad delictiva.

¹³⁸ Id. nota 130: atendiendo a las cifras del año 1997 y tomando como referencia sólo a los residentes legales (609.813), la tasa de delincuencia de los extranjeros se sitúa en el 5,9%. Al añadirle la cifra estimada de residentes irregulares (70.000) desciende a 15,3%. Y si además contabilizamos a la población extranjera flotante (tras un cálculo basado en la estancia media de los turistas en España, la sitúa en torno a los 1.177.182), la tasa baja hasta el 1,9%.

¹³⁹ Id. nota 130: La autora señala que la tasa de delincuencia de los autóctonos se sitúa en un 0,55% (212.000 detenciones de nacionales en 1997 en relación a un total de población nacional de 40 millones). Pero, si se realiza el mismo cálculo a partir de los datos de población activa (16 millones según el INE ese mismo año), el índice asciende a 1,4%.

¹⁴⁰ “El Ministerio del Interior incluye la detención de extranjeros “sin papeles” en su plan contra la delincuencia: el arresto de “sin papeles” en Barcelona subió un 1.575% y un 685% en Sevilla. Lo que

Cuando realicemos la comparación de la población extranjera presa y los extranjeros residentes en España, tendremos que aplicar estos mismos correctores: lugar de residencia de los extranjeros en el momento de ser detenidos y características demográficas de los dos colectivos que se comparan. Otro dato a tener en cuenta sería el abuso que se realiza de la prisión preventiva en los extranjeros por el posible “riesgo de fuga” que supone su falta de arraigo y domicilio fijo derivados de su irregularidad administrativa. En 1996 sólo el 59% de los extranjeros en prisión estaban condenados, mientras que el 41% restante eran presos preventivos.

Hasta aquí, las matizaciones a tener en cuenta cuando nos enfrentemos a las cifras sobre la delincuencia en España y su relación con los extranjeros.

3.4. Los inmigrantes y la Administración de Justicia

Contamos con un único estudio realizado en España sobre el trato que reciben los inmigrantes en los juzgados, ya sea como denunciadores o como denunciados, realizado por el Laboratorio de Sociología Jurídica de la Facultad de Derecho de la Universidad de Zaragoza¹⁴¹ y referido a casos registrados a lo largo de 2000. Nos centraremos únicamente en el ámbito penal.

El primer dato a tener en cuenta es que los roles de los inmigrantes en posición denunciado-detenido (55%) y denunciante-víctima (45%) tienden a equilibrarse¹⁴². Por tanto, vemos que el inmigrante es también usuario de la justicia como víctima de una forma relevante, lo que rompe con el estereotipo del inmigrante delincuente. La investigación realizada permite observar otras posiciones de los inmigrantes en su relación con la Administración de Justicia penal al romper con la principal fuente de información: las detenciones y la población carcelaria¹⁴³.

Cuando los inmigrantes tienen un rol de detenidos-denunciados, se producen un 76% de sentencias y un 60% de condenas, mientras que cuando ocupan una posición de víctimas,

realmente disparó la cifra de detenciones (dato publicitado como uno de los principales éxitos del plan) fue el espectacular aumento en la interceptación de extranjeros indocumentados. (...) El diputado de IU Felipe Alcaraz pidió al Ejecutivo datos que desglosaran cuántos extranjeros habían sido detenidos por delinquir y cuántos por estancia irregular, manifestando el temor de que las detenciones se estuvieran produciendo por razón de raza”. (El País, 8 de marzo de 2003).

¹⁴¹ Manuel Calvo, Elena Gascón, Jorge Gracia, *Inmigración y Justicia: El tratamiento de la inmigración en el ámbito de la administración de justicia*, Laboratorio de Sociología Jurídica de la Facultad de Derecho de la Universidad de Zaragoza, 2003.

¹⁴² Y, además, existe un número importante de víctimas que no denuncian pero que son detectadas por la Administración de Justicia, sobre todo por la comunicación de partes de lesiones de los hospitales y denuncias de autóctonos.

¹⁴³ En esta investigación se analizaron procedimientos, autos definitivos, sentencias y otros documentos del procedimiento, extrayendo datos de los asuntos registrados a lo largo de 2000 en cuatro órdenes jurisdiccionales, tanto de órganos unipersonales como colegiados, en las sedes seleccionadas para realizar la investigación.

las sentencias bajan al 23% y las condenas al 25%. Este 25% llama especialmente la atención si lo comparamos con el porcentaje del 67% de condenas de media general¹⁴⁴.

En el caso de los juzgados de instrucción, cuando el inmigrante es el denunciado, las absoluciones alcanzan el 59%, pero, cuando es el denunciante, las absoluciones llegan al 82%.

Frente a lo que ocurre en los procedimientos de faltas, en los Juzgados de lo Penal, cuando el inmigrante es el denunciado o detenido, los fallos absolutorios apenas alcanzan al 20%, mientras que suben hasta un 31% cuando el inmigrante es denunciante o víctima.

La desagregación de los datos pone en evidencia el escaso número de supuestos que son enjuiciados como delitos en los que el inmigrante es denunciante o víctima.

Las penas de prisión se imponen en el 50% de las resoluciones condenatorias cuando el inmigrante es denunciado-detenido. Cuando el inmigrante es denunciante o víctima, el porcentaje de casos en los que se impone una pena de prisión desciende hasta el 27%.

También se aprecian diferencias interesantes en los tipos delictivos que aparecen en las sentencias condenatorias según la posición del inmigrante. Cuando el inmigrante es denunciado o detenido, los delitos contra el patrimonio alcanzan un 46%. Le siguen los delitos contra la salud pública (19%), las falsedades (13%) y las lesiones (6%). En cambio, cuando el inmigrante es denunciante o víctima, el 39% corresponde a delitos contra el patrimonio y el 34% a lesiones. Este último porcentaje contrasta con el escaso 6% cuando el inmigrante es el denunciado.

Los investigadores comienzan a barajar como hipótesis que parece haber un menor miedo a cometer infracciones cuando la víctima es inmigrante y plantean que quizá nuestra sociedad está transmitiendo que son ciudadanos de segunda y que no actuaremos con la misma firmeza si se cometen delitos contra españoles que si se cometen contra inmigrantes¹⁴⁵.

Hemos de señalar que el aislamiento social propio de las situaciones de irregularidad puede generar cifras de delitos “no conocidos” tan graves como el maltrato familiar¹⁴⁶.

¹⁴⁴ Comparación realizada con los datos de la muestra estatal (extraídos de la Memoria Judicial de 2002 y correspondientes al año 2000) y los de la selección de casos que se toman como referencia en esta investigación.

¹⁴⁵ Tras la difusión del estudio, José Antonio Alonso, entonces miembro del Consejo General del Poder Judicial y actual ministro del Interior, declaró: “Del estudio se puede deducir que el inmigrante recibe de la justicia el mismo trato discriminatorio que en la sociedad. La justicia no corrige la desigualdad y la discriminación que sufre el inmigrante en origen. Y eso no deja de ser un fracaso de la justicia. (...) Se aprecia que el inmigrante es un sujeto frecuente de la justicia penal que es donde se produce el conflicto no querido y no es tan frecuente en la laboral, donde puede recibir beneficios. Es decir, el inmigrante va donde le llevan y no donde puede mejorar su nivel de vida. Se advierte falta de tutela real y falta de capacidad de estar bien asesorado”. (El País, 25 de mayo de 2003).

¹⁴⁶ Véase la Memoria de la Fiscalía General del Estado referida al año 2002: la ausencia de denuncias de maltrato familiar de mujeres y menores inmigrantes en situación irregular puede ser un dato preocupante.

4. Ciudadanía y residencia

El posible “despertar” o avance de los grupos de ultraderecha se viene utilizando en países como Francia¹⁴⁷ como pretexto para no abordar seriamente la posibilidad del reconocimiento del derecho de voto a los extranjeros extracomunitarios residentes en la UE¹⁴⁸. Algunos países miembros de la UE reconocen este derecho desde hace cuarenta años y podríamos afirmar que, más que beneficiar a la extrema derecha, contribuye a hacerle frente y ayuda a la integración de los residentes¹⁴⁹.

En todo caso, la nueva realidad que suponen los flujos migratorios como factor estructural en nuestras sociedades nos obliga a afrontar la transformación de la condición de ciudadanía, que en la actualidad constituye un elemento de exclusión¹⁵⁰.

Si hablamos de la integración de los inmigrantes como un objetivo prioritario a conseguir, hemos de partir de una base de igualdad de derechos y obligaciones.

Podríamos decir que un inmigrante está integrado cuando en sus relaciones con nuestras instituciones los conflictos que surjan no sean debidos a su posición jurídica, su nacionalidad o su cultura, sino que sean problemas que podría tener cualquier ciudadano¹⁵¹.

Sería una exageración afirmar que tanto la clase obrera como las mujeres alcanzaron su integración plena en la sociedad en condiciones de igualdad y vieron respetados y ampliados

¹⁴⁷ En España ni siquiera se ha planteado un debate amplio y público sobre el reconocimiento de derechos de ciudadanía a los residentes extracomunitarios. Aunque sí existen iniciativas como la de la Asociación Pro-Derechos Humanos de Andalucía, Andalucía Acoge y otras entidades, que han realizado una campaña en petición del derecho de voto en las elecciones municipales de los inmigrantes con residencia estable.

¹⁴⁸ Aunque el avance de estos partidos, como señaló el pasado mes de diciembre en una entrevista radiofónica el Comisario de Derechos Humanos del Consejo de Europa, Alvaro Gil Robles, estaría más relacionado con la obsesión por el control y la seguridad, unida a una limitación intolerable de los derechos humanos de los extranjeros en Europa y a la “incapacidad de los gobiernos para explicar a los ciudadanos la realidad y la inexistencia de los fantasmas que nos amenazan”.

¹⁴⁹ Catherine Wihtol de Wenden, Por el derecho de voto de los inmigrantes en las elecciones municipales, (SOS Racismo, Informe Anual 2003 sobre el racismo en el Estado español, Barcelona, Icaria, 2003).

¹⁵⁰ Javier de Lucas, Hacia una ciudadanía europea inclusiva. Su extensión a los inmigrantes, Revista Cidob de'afers internacionals, nº 53, 2001.

¹⁵¹ Ricard Zapata-Barrero, Fundamentalismo estatal de la UE en torno a la inmigración, Revista Cidob de'afers internacionals, nº53, 2001.

sus derechos al lograr que fuera reconocido su derecho de voto, pero sí sería acertado señalar que este hecho permitió que fueran más tenidos en cuenta por las instituciones y que en la actualidad repugnaría volver a un sistema en el que se negara la participación política y, por tanto, la voz y la posibilidad de decidir sobre su futuro a ambos colectivos.

Aunque resulten rancias y moralmente despreciables a día de hoy las normas que no permitían la participación en determinados ámbitos a las mujeres, las clases más desfavorecidas o determinadas etnias¹⁵², hemos de tener en cuenta la aceptación mayoritaria que se producía por parte de los miembros de la sociedad que no eran excluidos¹⁵³ y encontraban multitud de argumentos que justificaban razonablemente la exclusión¹⁵⁴.

Del mismo modo que tras un período de conflicto se llegó a cambiar el sentido común imperante en esas sociedades que ahora mayoritariamente no tolerarían una vuelta atrás, tendremos que pasar en la actualidad por una nueva ruptura con las ideas comúnmente aceptadas sobre el acceso a los bienes y derechos que otorga la ciudadanía plena y su relación con la nacionalidad.

Cuando se construyeron las estructuras políticas de los Estados-nación entre los siglos XVII y XIX, no se pudo prever la actual coexistencia entre inmigrantes y ciudadanos, pero la Unión Europea, que se encuentra en construcción en estos momentos, no podrá utilizar esta misma justificación para practicar la exclusión, puesto que ella sí conoce la presencia de “euroinmigrantes”¹⁵⁵ (casi 15 millones de personas) entre su población. El reconocimiento de esta realidad y su regulación adecuada se correspondería con la coherencia ideológica y política que habría de estar presente en todo el proceso de construcción europea. Parece incluso que nos encontramos en un momento histórico óptimo para desarrollar un nuevo

¹⁵² Tan absurdo como que en EE UU se aceptara socialmente la división entre blancos y negros en lugares como un autobús o una piscina pública.

¹⁵³ Aceptación que se sigue produciendo en todos los lugares del mundo donde se sigue practicando este tipo de exclusión.

¹⁵⁴ Hoy también se sigue justificando la exclusión. Véanse por ejemplo las siguientes afirmaciones xenófobas y ridículamente machistas de Giovanni Sartori: “¿Integración cómo? Admitiendo –a pesar de los multiculturalistas que se oponen a ella– que la integración siga siendo el objetivo a perseguir, entonces ¿cómo se consigue? A las bobas y los bobos que se ocupan de este juego de altos vuelos la solución del problema les parece obvia: consiste en transformar al inmigrado en ciudadano, es decir, en “dispensar ciudadanía”. Así pues, la idea de las bobas (a las que subrayo porque son más numerosas que los bobos) es que la ciudadanía integra, y que basta “ciudadanizar” para integrar. ¿Es eso cierto? Desgraciadamente no. A veces es así. Pero muchas veces no es así. Y, por tanto, la política de la ciudadanía para todos –sin mirar a quién– no sólo es una política destinada al fracaso, sino que además es una política que agrava y convierte en explosivos los problemas que se pretende resolver”. (G. Sartori, *La sociedad multiétnica*, Taurus, Madrid, 2001).

¹⁵⁵ Ricard Zapata-Barrero establece el término “euroinmigrantes” en contraposición al término “eurociudadanos”. Los “euroinmigrantes” no tienen derecho de voto ni libertad de establecimiento y circulación en todo el territorio de la UE. (Id. nota 152).

concepto de ciudadanía e incorporarlo a la futura Constitución Europea que se está redactando en la actualidad¹⁵⁶.

El artículo 13.2 de la Constitución española fue reformado en 1992, con el fin de adecuarse al Tratado de Maastricht (que en su artículo 8 enuncia el contenido de la ciudadanía europea y los derechos asociados a ella), en el que se establece que los extranjeros pueden ejercer el derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales, cuando así lo reconozca un Tratado o haya reciprocidad. En la práctica, sólo tendrán derecho a participar en las elecciones municipales los extranjeros nacionales de países de la UE (y fuera de la UE, el único acuerdo válido que existe es con Noruega).

España tiene todavía pendiente una cuestión en el camino hacia la igualdad de derechos entre extranjeros y nacionales: el reconocimiento de derechos políticos a los inmigrantes residentes. En nuestro país y en la mayoría de los Estados miembros de la UE la exclusión legitimada por el concepto actual de ciudadanía (ligada a la nacionalidad) afecta al derecho de acceso a la función pública, al ejercicio del derecho de sufragio de los inmigrantes residentes y a la libre circulación y establecimiento en los países de la UE.

En diversos países europeos se reconoce el derecho de sufragio activo y pasivo de los residentes extranjeros en el ámbito municipal: Irlanda desde 1963, Suecia desde 1975, Dinamarca desde 1981 y los Países Bajos desde 1985. Gran Bretaña en 1948 concedió el sufragio activo y pasivo en todas las elecciones a los residentes “ciudadanos de la Commonwealth”. Bélgica reconoce este derecho desde este mismo año 2004.

La Declaración Universal de Derechos Humanos, afirma en su artículo 21: “Toda persona tiene derecho a participar en la dirección de los asuntos públicos de su país”. No habla de nacionalidad y sería lógico pensar que una persona tiene más razones para participar en los asuntos del lugar en el que realmente vive¹⁵⁷. La misma Declaración afirma en su artículo 2: “Cualquiera puede disfrutar de todos los derechos y de todas las libertades proclamadas por la presente Declaración, sin distinción alguna, en particular de raza, color, sexo, lengua, religión, ideas políticas o cualquier otra opinión, origen nacional o social, fortuna, nacimiento o cualquier otra situación”.

La clase obrera tiene el derecho al voto desde 1848 y las mujeres desde 1946. El reto actual consiste en devolver su universalidad al derecho de voto¹⁵⁸.

¹⁵⁶ Véase Dictamen del Comité Económico y Social Europeo 593/2003: “El CESE pregunta a la Convención Europea si esta situación de exclusión política y social para millones de personas es compatible con los valores que para la Unión propone en el artículo 2 de la futura Constitución: la dignidad humana, la libertad, el Estado de Derecho, los derechos humanos, la tolerancia, la justicia y la solidaridad. Y si ello es coherente con el largo camino de las democracias europeas en su lucha contra todo tipo de discriminación legal o social”.

¹⁵⁷ Paul Oriol, Derecho de voto para los residentes extranjeros, Mugak, nº 22, 2003.

¹⁵⁸ Francisco Torres, Igualdad, derecho al voto de los inmigrantes y proceso de integración, Mugak, nº22, 2003.

En la actualidad el debate en la UE se sitúa en torno a la posibilidad de concesión de la ciudadanía europea a los extranjeros extracomunitarios residentes¹⁵⁹, lo que supondría la desvinculación entre los derechos de ciudadanía y la nacionalidad, y el establecimiento de un nuevo vínculo entre la ciudadanía y la residencia, que se adecuaría mucho más a la realidad europea. El proceso de construcción política de la UE debería dar un paso más e incluir a los inmigrantes residentes permanentes, y no seguir excluyéndolos, como hacen los Estados¹⁶⁰.

El Parlamento Europeo ha votado en varias ocasiones a favor de la extensión del derecho de voto de todos los residentes para las elecciones municipales y europeas. En un informe aprobado el 16 de marzo de 2000 afirma: “El Parlamento Europeo desea que, de acuerdo con los principios democráticos fundacionales de la UE, los Estados miembros adapten su legislación en el plazo más breve posible de cara a extender el derecho de voto y de elegibilidad en las elecciones municipales y europeas al conjunto de ciudadanos extracomunitarios que lleven 5 años residiendo en su territorio”.

Posteriormente el Dictamen 365/2002 del Comité Económico y Social Europeo sobre “La inmigración, la integración y el papel de la sociedad civil organizada” señalaba: “En esta dirección se está dando un importante paso adelante con la directiva propuesta por la Comisión Europea sobre el Estatuto de los residentes de larga duración. Tal estatuto se adquirirá a los cinco años de residencia y conllevará derechos comparables a los de los ciudadanos comunitarios, entre ellos el de la libertad de circulación y establecimiento en todo el espacio de la Unión Europea”.

En el mismo sentido se pronuncia el Comité Económico Social en su Dictamen 593/2003 sobre “La incorporación a la ciudadanía de la UE”: “El CESE solicita a la Convención que la ciudadanía de la Unión disponga de un nuevo criterio de atribución: que la ciudadanía está vinculada no sólo a la nacionalidad de un Estado miembro, sino también a la residencia estable en la Unión Europea. (...) La ciudadanía de la Unión se añadirá a la ciudadanía nacional sin sustituirla.”

En el sondeo realizado en 1996 por el Movimiento “Carta por la Ciudadanía”¹⁶¹, un 28% de los europeos estaban de acuerdo en el reconocimiento del derecho de voto de los extranjeros residentes en las elecciones municipales y europeas. Tras realizarse la misma

¹⁵⁹ Véase el Dictamen 365/2002 del Comité Económico y Social Europeo: “El concepto de integración que proponemos en este Dictamen se define como “integración cívica” y está basado, fundamentalmente, en la progresiva equiparación de los inmigrantes con el resto de la población, en derechos y deberes, así como su acceso a bienes, servicios y cauces de participación ciudadana en condiciones de igualdad de oportunidades y de trato. La Carta de derechos fundamentales de la Unión Europea es una base sólida y positiva que debe guiar a la nueva legislación europea así como a las legislaciones nacionales”.

¹⁶⁰ Id. nota 152.

¹⁶¹ Este movimiento, La Lettre de la Citoyenneté, surgió en Francia, en 1987.

encuesta en 2003, son ya un 57% los que se muestran partidarios del reconocimiento de ese derecho.

En cuanto al reconocimiento de la libertad de circulación a los residentes extracomunitarios, como contenido de la ciudadanía europea, supondría la equiparación en derechos y la igualdad en el acceso al empleo de estos residentes que son considerados “regulares” sólo en uno de los Estados de la UE (el que les ha documentado con un permiso de residencia), pero que se convierten en inmigrantes “sin papeles” si tratan de establecer su residencia o iniciar una actividad laboral en otro Estado de la Unión¹⁶².

Como muy bien señala el profesor Francisco Torres: “Una democracia no puede excluir de forma permanente a grupos de su población residente sin degradar su conciencia democrática y sin el grave riesgo de generar fracturas sociales basadas, tanto en la desigualdad social como en la diferencia cultural. (...) La negación de los derechos políticos a personas que viven en el país desde hace años, trabajando, formando familias y pagando sus impuestos, contradice los valores básicos de la democracia.”¹⁶³

¹⁶² No es extraño encontrar casos de trabajadores que son titulares de permisos de trabajo en España aunque desempeñan una actividad laboral en otro país de la UE. Para no quedarse “sin papeles”, cotizan a la Seguridad Social en España y renuevan así su documentación, mientras que residen y trabajan en la economía sumergida en otro país de Europa.

¹⁶³ Id. nota 159.

5. Propuestas

• Sensibilizar a alumnos y educadores

Si el objetivo es la lucha contra el racismo y la xenofobia, sería imprescindible la inclusión de materias, tanto en los programas de estudio como en los de formación del profesorado, que faciliten a alumnos y a profesores las herramientas necesarias para atajar los brotes de discriminación y racismo allí donde surjan, aprendiendo a detectarlos y a manejarlos desde su inicio.

Convendría también reforzar la presencia de mediadores interculturales en el ámbito educativo, ya que su labor de mediación en posibles conflictos tiene a su vez una función pedagógica.

En cuanto a las prácticas discriminatorias en el acceso de los alumnos inmigrantes a los colegios concertados y la acumulación de estos mismos alumnos en las escuelas públicas en las que cada vez es mayor la escasez de recursos, consideramos que el tema es muy amplio y excede el propósito de este trabajo.

• Sensibilizar a los formadores de la opinión pública

Creemos que la solución para no transmitir imágenes distorsionadas o interesadas de la realidad pasa por el diálogo continuo y el acercamiento mutuo entre los profesionales que tratan el tema de la inmigración, tanto desde el lado de los medios de comunicación como desde los partidos políticos, las universidades y los agentes sociales¹⁶⁴.

Tenemos el ejemplo de algunos periodistas que practican este intercambio habitualmente y este hecho queda reflejado en el tono y el contenido de sus artículos. No podemos decir lo mismo de otros que se muestran como sujetos desinteresados y hasta beligerantes hacia esta realidad que han de describir y no parecen dispuestos a realizar ningún tipo de reflexión sobre los prejuicios que han interiorizado.

¹⁶⁴ Cruz Roja y la Unió de Periodistes organizaron una jornada para analizar este tema. El Consell Audiovisual y el Col·legi de Periodistes de Catalunya también han elaborado una serie de recomendaciones sobre el tratamiento de esta cuestión. (El País, 26 de enero de 2003).

Insistimos en recordar la influencia y el poder que detentan estos profesionales a la hora de reproducir o atajar prejuicios y estereotipos racistas diseñados desde las élites políticas e intelectuales y que ayudan a crear una “opinión pública” que cierra el círculo legitimando prácticas discriminatorias y de exclusión.

• **Mejorar la organización de la Administración y los procedimientos administrativos**

En primer lugar, entendemos que es una prioridad la simplificación y agilización de los trámites¹⁶⁵ relativos a la obtención de permisos y autorizaciones administrativas en materia de extranjería, lo cual facilitaría el transcurso de una relación laboral o familiar. Ayudaría a ello la creación y puesta en marcha en todas las provincias de las oficinas únicas de extranjeros, ya recogidas en el Plan GRECO, que fue diseñado para ser puesto en práctica entre el año 2000 y el 2004. Esta medida debería acompañarse de un aumento del personal¹⁶⁶ dedicado a estas tareas, que en la actualidad es manifiestamente insuficiente¹⁶⁷.

No menos importante sería la elaboración de planes de formación permanente para los funcionarios, que en demasiadas ocasiones no resuelven las dudas de los administrados extranjeros y, además, desconocen el contenido de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas¹⁶⁸, que regula su propia actividad. Este desconocimiento conlleva desde reiteradas faltas de respeto hacia los administrados hasta la denegación de derechos básicos de éstos y que dicha Ley contempla.

¹⁶⁵ En Madrid se han tomado medidas de descentralización y reparto de funciones, pero sólo para agilizar la tramitación de expedientes de expulsión, creando grupos operativos en las comisarías de muchos pueblos. Podría actuarse en la misma dirección respecto a la tramitación de permisos de trabajo, solicitudes de arraigo, reagrupación familiar, etc.

¹⁶⁶ En vez de dejar la labor de información e incluso gestión en manos de las ONG, cuya actividad no es suficientemente controlada por parte de la Administración, lo cual da lugar en algunas ocasiones a una falta de transparencia y profesionalidad, así como a la creación de más trabajo-basura. Resulta mucho más barato conceder multitud de subvenciones (subvenciones que aumentan, disminuyen o incluso desaparecen dependiendo del “buen” o “mal” comportamiento de la organización el año anterior) a ONG grandes y pequeñas, profesionales y “aficionadas”, eficientes e ineficientes, que tomar en serio la cuestión y diseñar y desarrollar programas eficaces que se prolonguen en el tiempo y estén dotados del suficiente presupuesto y personal especializado.

¹⁶⁷ En el Área de Trabajo de la Delegación del Gobierno en Madrid, hay un atasco de 40.000 expedientes de renovación (sobre recursos, solicitudes iniciales y modificaciones no hay cifras) y la plantilla es inferior a la que existía en 1995. En total son 80 funcionarios y 12 técnicos que trabajan a destajo sin detenerse a estudiar cada expediente el tiempo necesario. (La Razón, 3 de noviembre de 2003).

¹⁶⁸ Ley 4/1999, de 13 de enero, de modificación de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Esta ley acaba de ser reformada por la misma ley que reforma la ley de extranjería 8/2000: Ley Orgánica 14/2003, de 20 de noviembre.

La nueva Ley Orgánica 14/2003 que, entre otras, reforma la Ley de Extranjería y la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas, establece un procedimiento administrativo específico para su aplicación a los residentes extranjeros¹⁶⁹. Hemos de resaltar la gravedad de esta situación que constituye un ejemplo nítido de racismo institucional: diferentes procedimientos administrativos, diferentes plazos, diferentes exigencias para extranjeros¹⁷⁰ y para nacionales¹⁷¹.

La creación legal de un procedimiento administrativo exclusivo en materia de extranjería, unido al ya tradicional incumplimiento de la Ley 4/99¹⁷² por parte de los organismos de la Administración encargados de gestionar las solicitudes y expedientes de los extranjeros (especialmente la falta de interés y la lentitud a la hora de resolver los recursos administrativos), previsiblemente, derivará en una mayor judicialización de los temas relacionados con la regularización de extranjeros en España. Vista la imposibilidad de obtener una resolución administrativa favorable a pesar de cumplir los requisitos establecidos legalmente, pasaremos en cuanto sea posible a la vía judicial a través de los recursos contencioso-administrativos.

• Facilitar el acceso al empleo regular

Una reforma importante, a fin de evitar el coste económico y personal que supone la entrada irregular, consistiría en convertir el visado para la búsqueda de empleo en una de las piezas fundamentales para la regulación de los flujos migratorios. Este sistema debería venir acompañado de un control exhaustivo de la actividad de los Consulados y Embajadas de España en el mundo, que en la actualidad destacan por su falta de transparencia y de personal, su arbitrariedad y las denuncias existentes por la corrupción de algunos de sus trabajadores.

¹⁶⁹ El artículo 4º de la Ley Orgánica 14/2003, señala: “(...) Se introduce una nueva disposición adicional decimonovena en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común: Los procedimientos regulados en la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, modificada por la Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre, se regirán por su normativa específica, aplicándose supletoriamente la presente ley”.

¹⁷⁰ Esta normativa no afectará a los extranjeros nacionales de un Estado miembro de la UE o a sus familiares.

¹⁷¹ Aunque no es la primera vez que la ley de extranjería contiene excepciones a la ley de procedimiento administrativo. Un ejemplo sería el procedimiento preferente establecido para determinados expedientes de expulsión (entre los que se encontraban los iniciados por estancia irregular), que reducía a 48 horas el plazo para alegaciones, establecido en 15 días para el procedimiento ordinario (véase art. 63 LOEX 8/2000). O también la posibilidad de dictar resoluciones no motivadas en la denegación de visados, salvo que éstos sean para reagrupación familiar o permiso de trabajo por cuenta ajena (véase art. 27 LOEX 8/2000).

¹⁷² Id. nota 169.

Otra modificación igualmente interesante consistiría en la flexibilidad a la hora de conceder permisos de trabajo y residencia a quienes los soliciten en territorio nacional, partiendo de una situación de irregularidad administrativa. Esta flexibilidad resultaría verdaderamente útil tanto al trabajador como al empresario si conllevara la exención de la obligación de viajar a por el visado al país de origen, ya que este viaje perturba la relación laboral y supone un desembolso inútil para el trabajador¹⁷³. Pedimos, pues, criterios de concesión flexibles para trabajadores también flexibles.

En el ámbito de las cotizaciones a la Seguridad Social, que en la actualidad sólo pueden realizarse desde el momento en que el trabajador obtiene el permiso de trabajo, proponemos la creación de la figura del “alta provisional”, aplicable a la contratación de un trabajador “sin papeles” y que duraría tanto tiempo como la Administración tardase en resolver la solicitud de permiso de trabajo. Ante una posible inspección, el empleador no debería ser sancionado porque demostraría así su voluntad de cumplir la legislación laboral. El trabajador tampoco debería ser sancionado, ya que está fuera de su control la demora de la Administración en la resolución de su expediente.

En cuanto al argumento de la “preferencia de los trabajadores nacionales”, creemos que el mercado de trabajo debería partir de la libertad de todo trabajador para buscar un empleo en el sector laboral que él decida. No es coherente elogiar el afán de superación y el espíritu competitivo de los ciudadanos nacionales, mientras censuramos legalmente esa misma actitud en los extranjeros (y ni siquiera en todos, sino sólo en los extracomunitarios).

• Facilitar la reagrupación familiar

Es obvio el papel que juega la reagrupación de familiares en la integración, normalización y acomodación de la vida de cualquier persona¹⁷⁴. La Ley de Extranjería 8/2000, que recortó el número de familiares que pueden beneficiarse de esta reagrupación y la nueva Ley 14/2003 que endurece de nuevo los requisitos, encuentran un apoyo muy importante en la práctica administrativa, que hace muchas veces imposible el reencuentro, en razón de criterios indefinidos y resoluciones arbitrarias con un componente racista y clasista muy importante.

Proponemos la modificación de estos criterios abusivos y que sean equiparados con las cantidades que permiten vivir en España a una familia de clase obrera. Si se considera aceptable que el salario mínimo en España sea de 460 euros, tendremos que utilizar este parámetro a la hora de decidir qué es suficiente. No se puede destinar a un grupo de la

¹⁷³ La nueva Ley Orgánica 14/2003, en cambio, hace desaparecer la figura de la exención de visado.

¹⁷⁴ Como señala el profesor Izquierdo: “Sin integración no hay inmigración. Hay explotación, discriminación y marginación de personas venidas de otra parte”. (Id. nota 52).

población a ocupar los segmentos más degradados del mercado laboral y exigirles al mismo tiempo que ganen un salario de ejecutivo si quieren reagrupar a su familia.

También proponemos la equiparación del régimen de reagrupación familiar de extranjeros extracomunitarios con el de los comunitarios¹⁷⁵ y sus familiares, mucho más flexible en cuanto a los criterios económicos y la edad límite para reagrupar a sus hijos¹⁷⁶.

• Reformar el régimen jurídico regulador del empleo doméstico

Por ser uno de los segmentos laborales ocupado mayoritariamente por trabajadores migrantes, creemos que es lógico incluir entre las propuestas de este trabajo una referida a la reforma de este régimen jurídico especial regulado en el año 1985¹⁷⁷.

En el futuro el número de ancianos que requerirán algún tipo de asistencia continuada va a experimentar un incremento muy importante. Hasta el momento y ante la ausencia de soluciones efectivas por parte del Estado esta actividad es una más dentro de la modalidad de servicio doméstico.

En la regulación actual, que propicia los abusos por parte de los empleadores, queda el sabor rancio de lo que tradicionalmente ha sido considerado como empleado de hogar: una relación entre desiguales, con un componente servil, que incluso se daba en el seno de algunas familias con sus parientes pobres, y con el componente añadido de una relación laboral que se desarrolla fuera de cualquier control y sin testigos, en el ámbito privado de un hogar familiar. Si a éstas características le añadimos el hecho de no tener “papeles”, las condiciones abusivas pueden ir más lejos aún, llegando a producirse situaciones de acoso moral e incluso sexual.

La actual regulación recoge como salario mínimo para esta actividad el salario mínimo interprofesional (460 euros), del cual puede abonarse hasta un 45% en especie (comida y cama). Además, estas empleadas no tienen derecho a recibir prestaciones por desempleo, por lo que han de mantenerse continuamente en activo, independientemente de las condiciones que les hayan sido impuestas¹⁷⁸.

¹⁷⁵ Véase Real Decreto 178/2003, de 14 de febrero, sobre entrada y permanencia en España de nacionales de Estados miembros de la UE y de otros Estados parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo.

¹⁷⁶ El art.2.b) del RD 178/2003 establece que los comunitarios “podrán reagrupar a sus descendientes y a los de su cónyuge, siempre que no estén separados de derecho, menores de 21 años o mayores de dicha edad que vivan a sus expensas”. La LOEX 8/2000, en cambio, sólo permite a los extracomunitarios reagrupar a sus hijos hasta la edad de 18 años (y mayores sólo en caso de que estén incapacitados).

¹⁷⁷ Real Decreto 1424/1985, de 1 de agosto, por el que se regula la relación laboral de carácter especial del Servicio del Hogar Familiar.

¹⁷⁸ Y en el caso de trabajadoras extranjeras, por la obligación de tener un mínimo de meses cotizados, además de mantenerse en activo, si quieren renovar su permiso de trabajo.

Proponemos la derogación tanto del Real Decreto 1424/1985 como del Régimen Especial de Seguridad Social. A su vez, y en la línea marcada por las reivindicaciones de las asociaciones de empleadas de hogar, exigimos la aprobación de una regulación especial, debido a la especificidad de la actividad y del colectivo de trabajadoras (porque mayoritariamente son mujeres), y la inclusión en el Régimen General de Seguridad Social, pues son trabajadoras por cuenta ajena, lo que contribuiría a que desaparecieran las discriminaciones que contiene el Régimen Especial y que les perjudican¹⁷⁹.

- **Mejorar los mecanismos de elaboración de las estadísticas sobre delincuencia**

Las estadísticas deberían dar mayor importancia a los datos referentes a la residencia de los extranjeros detenidos. Deberían mejorarse los mecanismos que permitieran registrar fehacientemente si el detenido reside (regular o irregularmente) en España e incluso si no reside habitualmente en este país o ha sido detenido a su llegada al aeropuerto. Mejorar las formas de registro de estos datos nos permitiría aplicar adecuadamente los correctores a los que hicimos referencia en el capítulo tercero de este trabajo, así como desglosar categorías como la de “residente fuera de España”, que en la actualidad contribuyen a distorsionar y sobrevalorar las tasas obtenidas sobre delincuencia de los extranjeros residentes. También convendría desarrollar por parte de las instituciones nuevos métodos que permitieran conocer la realidad de la delincuencia con el fin de prevenirla¹⁸⁰ (estudio de las causas y los grupos de riesgo, técnicas de prevención, medidas adecuadas para la reinserción social,...).

- **Reconocer el derecho de voto para los inmigrantes residentes**

Reivindicamos la extensión de los derechos de ciudadanía a los extranjeros residentes, como paso necesario en el camino hacia la igualdad. Lo reivindicamos también para re-

¹⁷⁹ Reivindicaciones extraídas de la ponencia de Liz Quintana, representante de la Asamblea de Mujeres y Asociaciones de Trabajadoras de Hogar de Vizcaya, en el marco de las jornadas sobre Nueva situación del servicio doméstico y el cuidado de personas dependientes, (Madrid, 18 de octubre de 2003)

¹⁸⁰ “Para afrontar la criminalidad se deben combinar, al margen de las medidas estrictamente policiales y judiciales, políticas de redistribución y de reconocimiento. No es necesario insistir en la necesidad de políticas sociales, pero sí que conviene subrayar la necesidad de trabajar con los temas de identidad y ciudadanía, haciendo sentir a cualquiera que tiene un espacio en nuestra sociedad, reconociendo que no existe una sola forma de “normalidad”, aceptando las inseguridades e irregularidades de la sociedad convencional, avanzando en el debate sobre la renta básica de ciudadanía como marco de seguridad en el ingreso, diversificando el concepto de trabajo, y entendiendo que sin espacios públicos compartidos vamos directamente a la bunkerización residencial”. (J. Subirats, ¿De qué seguridad hablamos?, El País, 25 de octubre de 2002).

cuperar la salud de la democracia, amenazada por la creación de fronteras interiores que aíslan a importantes grupos de población dentro de un mismo territorio¹⁸¹. Las prácticas institucionales que favorecen esta exclusión vulneran el principio de igualdad y permiten que exista una población inmigrante que, a pesar de que se ve afectada por las decisiones políticas, no tiene capacidad para influir en ellas.

Debemos reflexionar en la actualidad sobre la posibilidad de establecer otros requisitos, diferentes a la nacionalidad, para que los inmigrantes extracomunitarios puedan acceder a los derechos de ciudadanía, como, por ejemplo, la vinculación de ésta con la residencia estable, como ya se hizo antes en el Tratado de la Unión Europea para establecer el derecho de voto de los ciudadanos europeos en las elecciones locales y que desvinculó la conexión tradicional entre nacionalidad y ciudadanía.

Por tanto, el objetivo sería reconocer los contenidos de la ciudadanía europea (libre circulación y establecimiento en el ámbito de la UE y derecho de voto en las elecciones municipales y europeas) a los inmigrantes extracomunitarios que manifiesten su voluntad de integración en un Estado miembro y obtengan el estatus de residente permanente¹⁸². Estos residentes no son nacionales, pero tampoco son viajeros de paso. Son inmigrados que desean establecerse de modo permanente en un Estado y que quizá en un futuro decidan obtener la nacionalidad de ese Estado.

¹⁸¹ Según las últimas proyecciones realizadas sobre la evolución de la población inmigrante hasta el año 2015, ésta podría constituir el 27,4% de la población total española para esa fecha. ¿Vamos a esperar a que una cuarta parte de la población sea inmigrante o de origen inmigrante para reformular los contenidos de la ciudadanía? (Sobre esta evolución de la población ver José Félix Tezanos, Sergio Tezanos, *Inmigración y exclusión social*, Papeles de Economía Española, n°98, 2003).

¹⁸² Id. nota 151.

6. La reflexión

Una reflexión colectiva sobre este asunto será posible cuando se hayan producido miles de reflexiones individuales que señalen la urgencia de un cambio de perspectiva a la hora de abordar el fenómeno de la inmigración como un hecho global, estructural e irreversible mientras se mantengan las diferencias en los niveles de bienestar entre los países del Norte y del Sur.

El surgimiento de sociedades multiculturales requiere modificaciones tanto en las estructuras políticas tradicionales de los Estados-nación como en las estructuras mentales de los ciudadanos nacionales de los Estados privilegiados¹⁸³.

Proponemos, para finalizar este trabajo, algunas vías que nos pueden conducir hacia el inicio de una reflexión particular:

- Revisar nuestro papel y nuestra responsabilidad en la reproducción del racismo y la exclusión establecidos y promovidos legalmente.
- Evitar en nuestro discurso la irresponsabilidad de establecer como verdad absoluta lo que en su origen no es más que una anécdota morbosa. Pensar dos veces antes de utilizar tópicos¹⁸⁴ sobre los inmigrantes en general o sobre una determinada nacionalidad. ¿Seríamos capaces de completar con un solo adjetivo la frase “los españoles son...”?
- Reconocer la complejidad del fenómeno migratorio y renunciar a explicaciones simples, tajantes o definitivas. Esforzarnos por no volver a mezclar la ablación del clítoris con el uso del pañuelo en una misma frase.
- Atrevernos a dar un paso más y cuestionar, más allá de detalles y matices, la legitimidad misma de normas que permiten y fomentan la creación de categorías y subca-

¹⁸³ Recordando siempre que esos privilegios no son fruto de la buena suerte o de la casualidad, y que a su mantenimiento han contribuido durante siglos unas relaciones de dominación y aprovechamiento de la riqueza de los países que ahora se encuentran “en vías de desarrollo” y son potenciales emisores de trabajadores migrantes y solicitantes de asilo.

¹⁸⁴ Juan José Millás describe así los prejuicios: “ (...) Hay ideas que de tanto usarlas han adquirido ya la forma de nuestro cuerpo, que se acoplan a nuestras necesidades como un útero. Dentro de ellas no nos puede pasar nada, y por eso las defendemos a muerte. Lo malo es que, en la misma medida que nos protegen de un entorno hostil, nos limitan. Por ello, hay que tener el valor (...) de poner en cuestión las opiniones que utilizamos como un dogma de fe para protegernos de la incertidumbre (...) “. (El País, 5 de diciembre de 2003).

tegorías de personas, estableciendo diferentes niveles de derechos, a pesar de que todas ellas habitan en un mismo territorio y contribuyen del mismo modo al desarrollo y la creación de riqueza en la sociedad.

- Tener siempre presentes los contenidos de la Declaración Universal de Derechos Humanos y el principio de igualdad ante la ley y en la participación en las decisiones políticas, bases de cualquier estado que pretenda ser democrático.
- Intentar establecer paralelismos entre las sociedades occidentales actuales y organizaciones sociales de épocas anteriores que establecían relaciones como la existente entre el amo y el esclavo¹⁸⁵. Compararlas incluso con modelos sociales de ciencia-ficción como el descrito en la película Blade Runner¹⁸⁶.
- Volver a revisar nuestro papel en el escenario planteado y decidir qué vamos a hacer hasta que se produzca la reflexión colectiva que contribuya al cambio del discurso dominante sobre el fenómeno migratorio.

¹⁸⁵ Fernando Oliván describe a esta nueva clase como “un ejército de esclavos traídos (¿vinieron ellos solos por su cuenta?), de más allá de las fronteras con la única finalidad de trabajar, carentes de derechos, de los políticos por definición (en su calidad de excluidos de la nación), pero también civiles ya que su personalidad, en vez de radicar en su identidad como personas, en su humanidad, dependerá de su documentación, de la tenencia o no de “papeles”, alterando hasta su capacidad de contratar, o incluso más, pues su misma libertad queda sometida a la mera actuación administrativa”. (Id. nota 2).

¹⁸⁶ Javier de Lucas, Política de inmigración en España: Modelo Blade Runner, *Le Monde Diplomatique*, edición española, febrero de 2003: “(...) el policía encarnado por Harrison Ford en la película de R. Scott, cuya función es una parte de la atribuida al Derecho, mantener el statu quo, es decir, preservar la segmentación social, las diferencias. Concretamente, el cuerpo de policía al que pertenece, los Blade Runner, existe para eliminar a esos “sin papeles” que son los Nexus-6. Esa sería la medida estrella de la política migratoria de la UE y de España: una policía europea eficaz, que impida la entrada a los “sin papeles” y expulse rápidamente a los que consigan “colarse” como turistas (que es así y no en pateras como llegan la inmensa mayoría). (...) Modelo Blade Runner también, porque los inmigrantes, como los Nexus-6, son juzgados exclusivamente con la lógica de nuestro beneficio, ni siquiera la del beneficio mutuo: nuevos esclavos, no pueden aspirar a otro destino que el que nosotros les hemos asignado. No son libres para elegir su proyecto migratorio, ni siquiera para circular libremente. Son ignorados como sujetos, aunque de su existencia dependa la riqueza de nuestra vida y no sólo en el sentido material. Aunque sean ellos finalmente, como Roy para Deckard, nuestra esperanza, quienes nos permitan recuperar la conciencia común de humanidad”.

Índice de Tablas

Tabla 1. Puestos de trabajo ofertados por el contingente, por sectores (2002-2004)	29
Tabla 2. Población extranjera en España. 2003	34
Tabla 3. Repatriaciones de extranjeros en 2002	37
Tabla 4. Trabajadores extranjeros afiliados a la Seguridad social en alta laboral	39
Tabla 5. Extranjeros detenidos en 2002 por nacionalidad y causa de la detención	46

