

LEGISLACIÓN Y POLÍTICA MIGRATORIA EN ESPAÑA. RADICALIZANDO LA PRECARIEDAD SOCIAL¹

SANDRA GIL ARAÚJO
IUIEN-UAH

(Abstract)

This article reviews the construction of migration policies in Spain while analyzing its role as an instrument in the production of exclusion and precariousness. The changes in migration legislation—far from decreasing the number of undocumented migrants—have produced labor segmentation and social stratification. The official determination of presenting *illegal* immigrants as part of a vicious circle and *legal* ones as part of a virtuous circle opens the door to the criminalization of migration movements. This situation produces a radicalization in the vulnerability of certain labor forces. As opposed to the culturalist perspective, which explains inequality as the result of pre-existent cultural differences, the following analysis suggests that the discriminatory and marginalized situations suffered by part of non-communitarian immigrant population in Spain are systematically produced and reinforced by various political and legal practices.

1. INTRODUCCIÓN

Durante los últimos veinte años, España —tradicional emisora de población— se ha transformado en una zona receptora de inmigración. Hasta mediados de los años ochenta la regulación de la entrada y la residencia de extranjeros en el territorio español era escasa y se obtenía sin demasiadas dificultades. La cuestión migratoria era un tema inexistente a nivel institucional. En 1986, el ingreso de España en la entonces Comunidad Económica Europea redefinió el tema migratorio. Bajo la lógica de la *Fortaleza Europa*, el control de las fronteras españolas se convirtió en una cuestión de interés europeo, dada la importancia geoestratégica de su ubicación. En 1984 se promulgó la Ley de Asilo y en 1985 se sancionó la Ley de Derechos y Libertades de los Extranjeros, conocida como Ley de Extranjería. España comenzó a ser definida como país de inmigración, en un marco de creciente precarización laboral, coincidiendo con una época de importantes transformaciones socioeconómicas. La conversión de España en país receptor de inmigración laboral se gesta en el marco de la reestructuración postfordista.

El fenómeno migratorio en el sur europeo se enmarca en el contexto de un mercado de trabajo segmentado y una economía informal extensa, donde el trabajo irregular es muy común y en el cual se insertan la mayor parte de los inmigrantes. A diferencia de lo que ocurre en la mayoría de los países comunitarios, gran parte de los inmigrantes

1. Este trabajo está basado en: Gil Araújo, Sandra. Inmigración y gestión de la diversidad en el contexto europeo. Informe comparado sobre las políticas migratorias de los Países Bajos y el Estado español. Madrid: Embajada del Reino de los Países Bajos/IECAH/TNI, 2002.

afincados en el territorio español proceden del llamado Primer Mundo. El pasado colonial tampoco es ajeno a la configuración del paisaje migratorio. Más de la mitad de los residentes en situación regular son originarios de alguna de sus ex colonias: América Latina, Guinea Ecuatorial, Norte de Marruecos y Filipinas.

Los diversos cambios y reformas en la legislación de extranjería, lejos de lograr una disminución de las entradas irregulares –como, al menos en el discurso, pretende el Gobierno español–, han fomentado la proliferación de diferentes niveles de inclusión y exclusión socioeconómica. Una consecuencia de esta tendencia ha sido la marginación de una parte importante de los inmigrantes no comunitarios y su confinamiento en la extensa economía informal. Una importante proporción de la inmigración irregularizada es el resultado directo de la Ley de Extranjería. Algunos datos sugieren que esta ilegalización, lejos de ser un efecto no querido de la legislación, es un factor fundamental para el desarrollo de ciertos sectores productivos, principalmente aquellos que necesitan mano de obra intensiva y bajos costes de producción. Así, mientras los trabajadores de los países comunitarios son integrados a la vida política, social y económica, las políticas de inmigración española refuerzan el estatus marginal de la población inmigrante proveniente de los países localizados en los márgenes de la mundialización económica (Calavita).

A continuación se presenta una breve descripción de las características de los inmigrantes asentados en el territorio español, para luego señalar algunas peculiaridades de la economía y los mercados de trabajo locales, destacando su incidencia en las formas de inserción de los trabajadores inmigrantes. Posteriormente se repasa el proceso de construcción de la política migratoria y se resumen las normativas vigentes, prestando especial atención al efecto material y simbólico de estas prácticas y discursos legales. El artículo se cierra con algunas conclusiones sobre el impacto diferencial de las políticas migratorias en las formas de inclusión y exclusión de la población inmigrante y su papel en la radicalización de la precariedad social.

2. CIFRAS Y ORIGENES DE LA INMIGRACIÓN

Las corrientes migratorias que llegan a España tienen la diversidad, en el origen y en sus modos de inserción, como una de sus características distintivas. A diferencia de lo que ocurre en la mayoría de los países receptores de inmigración de la UE, gran parte de los inmigrantes afincados en el país peninsular proceden del llamado Primer Mundo. Es a partir del proceso de regularización abierto en 1991 cuando aumenta la presencia de los inmigrantes provenientes de los países del Tercer Mundo². En la actualidad España recibe, dentro de la dinámica de los movimientos de población Norte-Sur/Este-Oeste, inmigrantes económicos y una minoría de trabajadores cualificados y directivos de empresas. Provenientes de los países desarrollados llegan rentistas y jubilados, trabajadores del sector servicios y empresas multinacionales y altos ejecutivos. Es de destacar el bajo número de refugiados y la importante y creciente presencia femenina, que representa casi la mitad de los flujos.

El censo de 2001 cifra en 1,5 millones la población extranjera residente en España,

2. Se incluyen en este bloque los países de África, Asia (excepto Japón) y América Latina. Con el término *Primer Mundo* se engloba a América del Norte, Japón, Australia, Nueva Zelanda y Europa occidental (Colectivo IOÉ, “Panorámica”).

lo que representa el 3,7% sobre un total de 40.847.371 habitantes (Instituto Nacional de Estadística). Los datos del Ministerio del Interior a 30 de junio de 2003 hablan de 1.448.651 de inmigrantes con situación regularizada (Anuario Estadístico de Extranjería 2002). Los flujos procedentes de Ecuador, Colombia y China han aumentado notablemente en los últimos años. Las comunidades de inmigrantes más numerosas son la marroquí, la ecuatoriana, la británica, la colombiana y la alemana.

POBLACIÓN INMIGRANTE REGULARIZADA, POR REGIÓN Y PAÍSES DE ORIGEN (2003)

Por región de origen	%	Principales países de origen	%
Europa:	34,98	Marruecos:	21,18
América:	29,85	Ecuador:	9,35
África:	27,44	Reino Unido:	6,69
Asia:	7,66	Colombia:	5,63
Oceanía:	0,07	Alemania:	4,54

Fuente: Anuario Estadístico de Extranjería 2002

Al considerar el total de la población extranjera, existe un leve predominio de la presencia masculina. Al prestar atención a las zonas de origen las diferencias son notorias. Otra vez, la diversidad vuelve a ser característica relevante. En la corriente latinoamericana es claro el predominio de las mujeres, principalmente entre los colectivos dominicano, peruano, colombiano y cubano. En el caso africano sucede lo contrario y es preponderante la presencia masculina en los originarios de Marruecos, Argelia y Senegal. Las diferencias entre estos contingentes pueden entenderse como producto de las relaciones de género y las pautas culturales dentro de las comunidades de origen, así como por los efectos del mercado de trabajo y las políticas migratorias de la sociedad de destino. En España, la demanda de trabajadoras para el servicio doméstico y la política de cupos ha facilitado la feminización de los flujos procedentes de América Latina.

Tomando en cuenta las altas a la Seguridad Social del año 2002, los trabajadores extranjeros representan el 4% de los inscriptos. Cerca del 33% son de América Latina, el 25% provienen de África, el 23% son trabajadores comunitarios, el 11% son de otros países europeos y el 7% de Asia. (Boletín de Estadísticas Laborales). Estos datos desmienten la extendida percepción de los inmigrantes comunitarios como turistas, rentistas o jubilados.

3. TRANSFORMACIONES ECONÓMICAS, MERCADOS DE TRABAJO E INSERCIÓN DE LA POBLACIÓN INMIGRANTE

A mediados de los años sesenta el España experimentó una etapa de desarrollo industrial, interrumpida por la crisis energética de principios de los setenta, lo que inauguró el desempleo masivo como elemento estructural del mercado de trabajo local. Durante este periodo creció la importancia de la actividad turística y se inició el despegue del sector servicios, debido al impulso de políticas públicas que intentaban contrarrestar el declive del sector industrial. Paralelamente, y en el marco de la apertura democrática, comenzó un proceso de transformación social: la estabilidad política favoreció las inversiones extranjeras y la inmigración; se detienen las salidas de emigrantes y retornan medio millón

de españoles afincados en el exterior. Al mismo tiempo, se intensifica y diversifica el asentamiento de extranjeros en el territorio estatal. En estos años aumentó la presencia de inmigrantes marroquíes que venían a trabajar en la construcción y comenzaron a llegar inmigrantes de Chile, Uruguay y Argentina, que huían de la represión política en sus países. Posteriormente se incrementó el asentamiento de jubilados europeos que se instalaron en las zonas costeras. Estas transformaciones se corresponden con las restricciones impuestas a la inmigración en otros países de Europa —como Alemania, Francia, los Países Bajos o Inglaterra—, la apertura democrática posterior a la muerte del general Francisco Franco en 1975 y el crecimiento de algunos sectores económicos, que se aceleró a partir de 1985.

El modelo de crecimiento económico instaurado desde mediados de los años ochenta está basado en la extensión del trabajo temporal y flexible. Las políticas de expansión y redistribución del empleo fueron reemplazadas por una progresiva desregulación del mercado laboral. El crecimiento del desempleo, la extensión de la economía informal y la segmentación del mercado de trabajo son algunos efectos de esas transformaciones. La economía sumergida ha crecido de manera espectacular desde 1986. Otro cambio clave fue la creciente incorporación de las mujeres españolas al mercado de trabajo, principalmente en las grandes ciudades, lo que provocó un aumento en la demanda de trabajadoras para el empleo doméstico (Gregorio Gil). Es en este contexto donde se elabora la primer Ley de Extranjería, precediendo el ingreso de España a la entonces Comunidad Económica Europea.

La década de los noventa fue una época de recesión económica extendida a toda Europa. En el contexto peninsular la crisis afectó a los sectores tradicionales, como la agricultura, pesca, minería e industria, al tiempo que favoreció el impulso de los servicios y la construcción. El desarrollo de la protección social, vinculada a un limitado despliegue del Estado de bienestar, conjuga la existencia de altos niveles de desempleo con la creciente incorporación de mano de obra inmigrante, principalmente en el trabajo informal. La importancia de la economía informal no debería ser interpretada como un rasgo del menor desarrollo España con respecto a otros países comunitarios, sino como una específica estrategia de inserción en el mercado internacional, que permite la coexistencia de una minoritaria *aristocracia laboral* (trabajadores cualificados con altos salarios), con una mayoría de trabajadores precarios. Es en esta estructura jerárquica donde se insertan de manera diferencial los trabajadores inmigrantes, estratificados por género, grupo étnico y nacionalidad.

Los rasgos que caracterizan al mercado de trabajo español son la precariedad del empleo; las elevadas tasas de paro, en comparación con otros países de la UE —que afecta principalmente a mujeres y jóvenes—; las grandes diferencias regionales en cuanto a la distribución del empleo, el desempleo y la población activa; la escasa movilidad geográfica de trabajadores; el gran peso del sector servicios; la descentralización y subcontratación en el sector de la construcción, la extensión de la economía sumergida y la importancia del sector informal³. Cerca del 30% de la población ocupada trabaja en el sector informal, sin cotizar a la Seguridad Social (Carrasco Carpio). Como en otros países europeos, la disminución del desempleo ha estado asociada a la proliferación de trabajos temporales y

3. Datos del primer trimestre de 2003 cifran en 11,7% el nivel de desempleo, con un 16,7% de paro femenino y un 23,5% en el caso de los jóvenes menores de 25 años (Boletín de Estadísticas Laborales).

de bajos salarios. Los denominados *nuevos yacimientos de empleo* –caracterizados por su precariedad y por ser ocupados mayoritariamente por mujeres y jóvenes– se encuentran en las áreas de salud, educación, hostelería y ocio.

La extensión de la economía informal ha afectado notoriamente a la agricultura, la industria textil, la alimenticia, de cuero y calzado, la construcción, la hostelería y el comercio. Se calcula que representa el 23% del PIB, cifra que entre los países industrializados sólo supera Italia (Carrasco Carpio). El sector de hostelería ha crecido en importancia económica y como generador de empleo, al tiempo que se deteriora la situación laboral de los trabajadores. En el caso del empleo de hogar, la vinculación a la economía informal se ve reforzada por el tipo de relación laboral, el espacio en donde se establece y la falta de regulación del sector.

A pesar del descenso del número de puestos de trabajo en el sector agrícola, esta actividad es una de las principales fuentes de empleo para la población inmigrante, tanto regular como irregular. El constante descenso de los precios agrícolas en el mercado internacional ha impulsado la reducción de los costes de producción a través de la contratación de mano de obra barata, suministrada por los trabajadores inmigrantes. El sector servicios, dada su importancia económica, es también el que ofrece mayores posibilidades de empleo para los trabajadores inmigrantes. El comportamiento cíclico del sector de la construcción, con empleo intermitente, ha favorecido la conformación de una reserva de mano de obra inmigrante. En los últimos años, el proceso de descentralización y subcontratación ha generado una fragmentación de la actividad, favoreciendo la especialización, así como el trabajo informal y la segmentación del mercado de trabajo⁴. La creciente incorporación de las mujeres españolas de clase media urbana al mercado laboral y la falta de reparto de las tareas domésticas entre hombres y mujeres en los hogares españoles ha impulsado un aumento en la demanda de mano de obra femenina para el trabajo doméstico. El trabajo doméstico ha sido la principal vía de acceso al mercado laboral español del 63% de las mujeres no comunitarias (Colectivo IOE, “Mujer”).

Al igual que los trabajadores nacionales, una gran proporción de los trabajadores inmigrantes se insertan en el sector secundario; un grupo pequeño ocupa puestos en el sector primario, junto con los trabajadores locales y, por último, existe un segmento de trabajadores inmigrantes irregularizados, creado a partir de la propia legislación de extranjería⁵. El vínculo entre permiso de trabajo y residencia hace referencia a un mercado de trabajo regulado que no se corresponde con la realidad de unos mercados de trabajo donde las relaciones laborales no siempre se reflejan en un contrato. Esto afecta de manera especial a las mujeres inmigrantes que trabajan en el servicio doméstico o la industria del sexo.

Como sostiene Kitty Calavita en España los síntomas de la dinámica postfordista han sido evidentes: proliferación de trabajos temporales y crecimiento de la economía informal, acompañados por la queja de empresarios y gobiernos acerca de las rigideces del mercado de trabajo. Este fue el telón de fondo de la sanción de la primera legislación de

4. Según UGT, durante 2002 uno de cada cuatro obreros contratados en la construcción era inmigrante.

5. Solo el 19% de las trabajadoras inmigrantes del Tercer Mundo llegó a España con permiso de trabajo, mientras las cuatro quintas partes accedieron a su primer empleo de forma irregular (Colectivo IOE, “Mujer”).

inmigración. La Ley de Extranjería ofrece a la economía española la clase de trabajadores necesarios para la imposición de la disciplina postfordista en un sector importante de su fuerza de trabajo.

4. ANTECEDENTES DE LA POLÍTICA DE INMIGRACIÓN

La principal normativa que regulaba la estancia de extranjeros en el territorio español hasta 1999 era la Ley Orgánica 7/1985 de Extranjería, aprobada durante el Gobierno del Partido Socialista y en vísperas del ingreso de España en la entonces Comunidad Económica Europea. Esta ley pretendía limitar el tiempo de estancia de los inmigrantes a periodos cortos, con un carácter meramente funcional. Los permisos de residencia se igualaban a la duración de los contratos de trabajo (que, en general, era de un año), al igual que su renovación. Así, la inmigración de países no comunitarios era abordada como un fenómeno temporal y no se garantizaba el derecho de permanencia definida, ni el de reagrupación familiar. Todo lo referente a la estabilización e integración de los inmigrantes estaba ausente en dicha normativa. Algunos preceptos referentes a los derechos de los extranjeros fueron declarados inconstitucionales (Díez Bueso).

En 1991 se creó la Dirección General de Migraciones; un año después comenzó a funcionar la Comisión Interministerial de Extranjería, que coordina distintos departamentos de los Ministerios de Interior, Trabajo y Asuntos Sociales y Exteriores. En 1996 se aprueba un Reglamento de aplicación de la Ley de Extranjería que introdujo algunas reformas, con el objetivo de subsanar ciertas falencias: se implantaron los permisos de trabajo y residencia indefinidos a partir de los cinco años de residencia, se reglamentó la reagrupación familiar y se ampliaron los derechos de los inmigrantes. Ante la situación de irregularidad generada por la legislación, los distintos gobiernos han llevado a cabo procesos de regularización.

Paralelamente a los permisos concedidos por vía del Régimen General de aplicación de la normativa de Extranjería, otros permisos han sido otorgados mediante los denominados contingentes, puestos en marcha a partir de 1993. Estos contingentes, conocidos con el nombre de cupos, establecen un número de puestos de trabajo en actividades cuya demanda no ha sido cubierta por los trabajadores nacionales. Si bien fueron pensados como una forma de regular los flujos desde los países de origen, en la práctica se transformaron en un mecanismo de regulación de los inmigrantes indocumentados que se encontraban en territorio español.

En 1998 distintos partidos políticos presentaron proposiciones para elaborar una nueva ley, que fue aprobada en diciembre de 1999 con el desacuerdo del partido del Gobierno, después de más de un año de negociaciones. La *Ley Orgánica 4/2000 sobre los derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social* entró en vigor en febrero de 2000. Los principales cambios de dicha ley fueron: derecho de asistencia jurídica gratuita ampliado a los inmigrantes en situación irregular; reconocimiento expreso del derecho de todos los menores a la educación; derecho de acceso a la sanidad para los inmigrantes regulares y los irregulares que estén empadronados en el municipio de residencia; reconocimiento expreso del derecho de huelga, sindicación, asociación y reunión; reconocimiento del derecho de reagrupación familiar para los inmigrantes en situación regular, que cuenten con medios de vida para mantener a su familia; denegación expresa y motivada de visados; mecanismo de regularización permanente para los inmigrantes irregulares que lleven dos años empadronados y cuenten con medios de vida

suficientes; residencia permanente no sujeta a la renovación a partir de los cinco años; falta de documentación clasificada como infracción grave, sancionada con una multa. Se estableció un proceso de regularización *excepcional* para los inmigrantes que hubieran entrado en el territorio español antes del primero de junio de 1999 y que pudieran demostrar haber solicitado un permiso de residencia o trabajo. Se presentaron 246.089 solicitudes. El proceso se cerró en diciembre de 2000.

Ese mismo año se creó por decreto la Delegación del Gobierno para la Extranjería y la Inmigración, que consta de una Dirección General y cuatro Subdirecciones de Coordinación: Policía y Guardia Civil, Asuntos Sociales, Exteriores y Sanidad. La Delegación depende del Ministerio del Interior. El primer delegado tomó posesión de su cargo a mediados de mayo de 2000, con rango de Secretario de Estado.

5. LA LEY 8/2000

Desde la aprobación de la Ley 4/2000, el Gobierno hizo pública su intención de modificar algunos puntos durante la nueva legislatura. Para justificar el cambio, el Ministerio del Interior y la Delegación del Gobierno para la Extranjería y la Inmigración insistieron en el *efecto llamada* generado por la nueva normativa. Según esta perspectiva, el aumento en el número y la diversidad en el origen de las personas que intentan llegar al territorio español, estaba determinado por ciertos aspectos de la nueva legislación que ejercía un efecto de atracción sobre las personas de países empobrecidos. Finalmente, en junio de 2000 el Gobierno de José María Aznar presentó un nuevo proyecto de Ley de Extranjería, respaldado por la mayoría obtenida en las elecciones generales de marzo del mismo año. La nueva Ley 8/2000 fue aprobada en diciembre, con los votos en contra de la oposición.

La Ley 8/2000 suspende el mecanismo de regulación automática, elimina las motivaciones en las denegaciones de visado, recorta los derechos de los inmigrantes indocumentados —incluyendo los derechos de reunión, manifestación, asociación, sindicación y huelga— y modifica el régimen disciplinario, para poder internar y expulsar extranjeros sin permiso de residencia. La vía regular de acceso al mercado de trabajo continúa siendo el sistema de cupos o contingentes anuales y sigue vigente la cláusula de prioridad nacional.

La entrada en vigor de la nueva normativa, el 23 de enero de 2001, fue precedida por la muerte de un grupo de inmigrantes ecuatorianos, que trabajaban de manera irregular en los campos de Murcia, al sur de la península. La tragedia hizo saltar las alarmas de los controles del Estado, ante una situación largamente conocida y tolerada por Gobierno, patronal y sindicatos. Los empresarios agrícolas suspendieron (temporalmente) la contratación de inmigrantes irregulares, por temor a las sanciones. En este contexto surgió el acuerdo entre el Gobierno español y el ecuatoriano, que pretende ordenar los flujos migratorios a través de la contratación de los potenciales trabajadores en sus países de origen. Acuerdos similares se han firmado con Colombia, República Dominicana, Rumania, Polonia y Marruecos.

La nueva ley recibió fuertes críticas. Más de 750 entidades han presentado un recurso de inconstitucionalidad ante el Defensor del Pueblo. En la misma línea, los Gobiernos de varias Comunidades Autónomas, como el País Vasco y Andalucía, interpusieron recursos ante el Tribunal Constitucional que fueron admitidos a trámite. En

desafío a la prohibición de asociación prevista por la nueva normativa, a finales de enero de 2001 cientos de *sin papeles* se encerraron en diez iglesias de Barcelona en huelga de hambre, exigiendo una solución para su situación de irregularidad. Los encierros se repitieron en Murcia, Valencia, Almería, Huelva y Madrid. Finalmente, el Ministerio del Interior anunció un nuevo proceso de regularización para los extranjeros que se encontraran en el país antes del 23 de enero de 2001 y que tuvieran una oferta de trabajo o alegaran razones humanitarias. Se presentaron 360.000 solicitudes (Associated Press y Agence France Presse, 7 de septiembre de 2001).

En agosto de 2001 entró en vigor el Reglamento de la Ley 8/2000. Algunos de los puntos aprobados habían sido criticados por la oposición y otros organismos no gubernamentales (CEAR, "Posición"). Once de estos artículos fueron anulados por el Alto Tribunal en marzo de 2003, en respuesta a una demanda presentada por algunas ONG. Los artículos anulados están relacionados con la reagrupación familiar en cadena, el exención de visados para cónyuges de españoles o residentes, la devolución, el internamiento, la repatriación, las expulsiones y la libre circulación.

El Gobierno, lejos de modificar el Reglamento, ha impulsado un nuevo cambio de Ley. El anteproyecto de reforma de la Ley de Extranjería, modificada tres veces en dos años, busca simplificar los trámites para trabajar en España y, al mismo tiempo, endurecer los controles. En este sentido, el Ministerio del Interior hizo pública su intención de involucrar aún más a las compañías de transporte en esta clase de tareas, quienes tendrán que remitir un listado de sus pasajeros para ser utilizado en la frontera e informar al Gobierno sobre los billetes de vuelta no utilizados. Las compañías que no cumplan con estas obligaciones serán sancionadas hasta con sesenta mil euros. Según esta iniciativa, las aerolíneas serán también responsables de los pasajeros en tránsito en España y no admitidos por el país de destino, y deberán costear los gastos del retorno hasta el aeropuerto de partida. Otra novedad será la utilización de los datos del empadronamiento municipal por parte del Ejecutivo. Así mismo se prevé el intercambio de información entre el Instituto Nacional de Estadísticas y el Registro Central de Extranjeros de la Policía (El País, 21 y 24 de mayo). Todos estos cambios fueron defendidos por el Presidente José María Aznar durante la campaña electoral de mayo de 2003, como una forma de garantizar la seguridad de los españoles (El País, 21 de mayo). La reforma contó con el respaldo del PSOE y fue aprobada por el Congreso de los Diputados a principios de octubre de 2003.

Como antesala a este desenlace, el Proyecto de Revisión Estratégica de la Defensa de las Fuerzas Armadas elaborado a finales de 2002, y que establece las directrices para la política de defensa hasta el año 2015, definió la inmigración ilegal como una de las amenazas a la seguridad nacional. Por su parte, el Ministerio del Interior triplicó el presupuesto del año 2003 destinado a la expulsión de inmigrantes indocumentados, que alcanzó los 8.617.000 euros, un 186% más que el año anterior (Gil Araújo y Dahiri). La detención de extranjeros indocumentados fue también incluida como parte del plan de lucha contra la delincuencia. Así, la puesta en marcha en el año 2002 del *Plan Focus* del Ministerio de Interior cuadruplicó los arrestos de inmigrantes por vulnerar la Ley de Extranjería. Sindicatos y ONG acusaron al Gobierno de realizar detenciones basándose en la apariencia física (El País, 8 de marzo de 2003).

6. ANTECEDENTES DE LAS POLÍTICAS DE “INTEGRACIÓN”

La cuestión de la integración de los inmigrantes se planteó en la legislación española a principios de los años noventa. En 1994 el Ministerio de Asuntos Sociales elaboró el Plan Interministerial para la Integración Social de los Inmigrantes, que tenía como objetivos integrar socialmente a los inmigrantes ya establecidos, cooperar con los países emisores de población y luchar contra la inmigración *ilegal*. El Plan entendía que el acceso de la población inmigrante a los derechos civiles y sociales básicos, en igualdad con los españoles, era el primer paso para lograr su integración en la sociedad receptora. Pero para ello, solo debían ingresar al territorio del Estado aquellos a los que se les pudieran garantizar tales derechos a través de su integración en el mercado de trabajo. Como en otros países europeos, se establece una relación entre el control de las entradas y la posibilidades de integración de los inmigrantes asentados en el territorio estatal. El Plan ponía toda la responsabilidad de la integración en las comunidades inmigradas, al ser ellas las que deben adecuarse al funcionamiento de la sociedad receptora.

El Plan impulsó la creación del Foro para la Integración Social de los Inmigrantes, y el Observatorio Permanente de la Inmigración (OPI). El Foro fue diseñado como organismo de consulta compuesto por miembros de la Administración central y autonómica, representantes de inmigrantes, sindicatos y ONG. El OPI por su parte, tenía como objetivo conocer el impacto de la inmigración en la sociedad española, elaborar diagnósticos y desarrollar lineamientos y propuestas.

Sin embargo, el *Documento de Desarrollo del Plan para la Integración Social de los Inmigrantes 1999-2000*, elaborado por el IMSERSO en 1998, señalaba que se había avanzado poco. Al parecer, existía una escasa relación entre los objetivos propuestos y los recursos administrativos, humanos y económicos destinados para su puesta en marcha. Otra dificultad era la diversidad de organismos implicados y sus diferentes percepciones sobre el “fenómeno” migratorio. Estas divergencias se hicieron evidentes entre el Ministerio del Interior y el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales durante el proceso de negociación de la Ley de Extranjería 4/2000, a la cual se opuso el partido del Gobierno, que terminó con la renuncia del entonces Ministro de Trabajo Manuel Pimentel.

7. TRANSFORMACIONES EN EL MARCO DE LA NUEVA NORMATIVA

En el marco de la nueva Ley de Extranjería LO 8/2000, se creó el Consejo Superior de Política de Inmigración, con el fin de coordinar las actuaciones de las Administraciones Públicas con competencias o que tengan incidencia en la política de integración de los inmigrantes. El Consejo está constituido por representantes de la Administración central, con 17 vocales; la Administración autonómica, con un vocal por Comunidad más las ciudades de Ceuta y Melilla, y la Administración local, con diez representantes. Está adscrito al Ministerio del Interior y presidido por el delegado del Gobierno para la Extranjería. Los acuerdos son adoptados por mayoría simple.

A nivel estatal, la integración de los inmigrantes está bajo la jurisdicción del Instituto de Migraciones y Servicios Sociales (IMSERSO), que depende del Ministerio de Trabajo y Asunto Sociales. Sin embargo, con motivo de la nueva Ley, el Foro para la Integración Social de los Inmigrantes quedó bajo jurisdicción del Ministerio del Interior, a través de la Delegación del Gobierno para la Extranjería y la Inmigración. El Foro está

constituido por un presidente, dos vicepresidentes, un secretario y veinticuatro vocales: ocho representantes de la Administración pública, ocho de asociaciones de inmigrantes y refugiados y ocho más de organizaciones sociales de apoyo, como sindicatos, ONG y organizaciones empresariales. A diferencia de la normativa anterior, desde ahora tanto las ONG como las asociaciones de inmigrantes serán propuestas por el delegado del Gobierno. Dentro de sus funciones figura elaborar propuestas y recomendaciones para promover la integración de los inmigrantes y refugiados en la sociedad española, recabar y canalizar propuestas de las organizaciones sociales y preparar un informe anual sobre la situación de la integración social de los inmigrantes y refugiados.

El OPI también ha pasado del IMSERSO al Ministerio del Interior. Algunos sectores ven este traspaso de organismos vinculados a la integración de los inmigrantes del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales al Ministerio del Interior como un retroceso, ya que supone la visión de la inmigración como un tema de seguridad y de orden público.

8. EL PROGRAMA GRECO Y LOS CAMINOS DE LA INTEGRACIÓN

El Programa Global de Regulación y Coordinación de la Extranjería y la Inmigración en España (GRECO), elaborado por la Delegación del Gobierno para la Extranjería y la Inmigración del Ministerio del Interior, ha sido presentado como el marco estatal para la integración de los inmigrantes no comunitarios, durante el cuatrienio 2000-2004. Dos son las principales críticas efectuadas a este programa: la importancia dada al control de fronteras y la falta de presupuestos para llevar a cabo las medidas. Sus líneas básicas son: 1) diseño global y coordinado de la inmigración como fenómeno deseable para España, en el marco de la Unión Europea; 2) integración de los residentes extranjeros que contribuyen activamente al crecimiento de nuestro país; 3) regulación de los flujos migratorios para garantizar la convivencia y 4) mantenimiento de un sistema de protección para los refugiados y desplazados.

A pesar de que gran parte de los extranjeros residentes en España proviene de la Unión Europea, tanto en el imaginario colectivo como en el discurso político y mediático la figura social de la inmigración está vinculada con las personas originarias de países empobrecidos: África, América Latina y Asia (China y Filipinas). El Programa GRECO refuerza esa creencia: “Debemos ser conscientes de que al permitir la inmigración hacemos posible que muchas personas encuentren entre nosotros oportunidades de futuro o cotas de libertad personal que no existen en sus países de origen. Son personas en su mayoría jóvenes, emprendedoras, capaces de asumir retos importantes, por regla general con altos índices de analfabetismo y escasa cualificación profesional, pero muy valiosas y que aportan cantidades de dinero a sus familias y, en conjunto, a sus países de origen” (GRECO, 17). Contrariamente a esta caracterización de la inmigración no comunitaria como poco educada, una investigación llevada a cabo por Antonio Izquierdo revela que, de los inmigrantes indocumentados que presentaron sus expedientes en el proceso de regularización del año 2000, el 17% eran estudiantes universitarios, el 41% tenía estudios secundarios o formación profesional y el 28% tenía EGB o Primaria (Izquierdo, “Inmigración”).

En el GRECO, la categoría de inmigrante queda vinculada a la imagen de personas “pobres” procedentes de “países pobres”. La inmigración se define como una cuestión relacionada básicamente con la pobreza, las condiciones de los países de origen,

que impulsa a las personas a buscar mejores oportunidades, no sólo económicas sino también “de libertad”, oportunidades que encontrarán en nuestro país y que “nosotros” les brindaremos. El documento reproduce esa visión unilateral del fenómeno migratorio que Javier de Lucas (“Condiciones”) ha denominado política instrumental, en este caso de adecuación coyuntural a las necesidades del mercado de trabajo pero que, en otros contextos, ha sido considerada como aportadora a la Seguridad Social, garante del sistema de pensiones o instrumento de reproducción asistida⁶. ¿Cuál es entonces, en teoría, la inmigración deseable? La que cubre las necesidades mano de obra (barata) del mercado de trabajo local y que llega a través de los caminos establecidos por el país receptor, que cada vez son menos.

El pago de la Seguridad Social y de impuestos abre la puerta a la titularidad de una serie de derechos fundamentales, es decir que disfrutan de esos derechos en tanto fuerza de trabajo (siempre y cuando este legalizada) y no, como expresa un segundo párrafo, como “personas y titulares de derechos sociales de configuración legal, como nuevos ciudadanos o nuevos vecinos de nuestras ciudades y pueblos” (GRECO). Los inmigrantes irregulares quedan fuera de la ofrecida integración a la sociedad española ya que, según estos criterios, el pago de impuestos y de la Seguridad Social son los indicadores de la contribución activa al crecimiento de *nuestro* país, condición fundamental para ser candidatos a la adaptación. Estas afirmaciones dan por supuesta la existencia de un mercado de trabajo regularizado que, en los hechos, no funciona como tal.

La idea de integración sugiere a un proceso de ajuste y “culturización” por parte de los inmigrantes a la sociedad de destino. Las culturas, tanto la de origen como la receptora, son presentadas a su vez como bloques homogéneos, sin fisuras. La integración se dibuja como un camino hacia la asimilación, en el cual algunas culturas resultan más cercanas que otras y, por ello, su tránsito hacia la integración será menos traumático. El concepto de integración evoca cierto grado de invisibilidad, a los extranjeros cuyas conductas son percibidas como próximas y familiares. Los buenos inmigrantes son entonces los que no se notan, los que se asimilan, diluyéndose, en la cultura (siempre en singular) de la sociedad autóctona.

El marco de referencia para la adaptación está conformado por la Constitución y las leyes españolas, pero se adelanta una posible fuente de dificultades: la diferencia cultural, que queda definida como impedimento, discapacidad o deficiencia. Un obstáculo de origen, las *raíces* culturales, actuará como barrera en el camino de adaptación a los valores democráticos. Parece sugerirse la existencia de culturas que son, en sí, más o menos democráticas, con *la* cultural local como el paradigma al que deben aspirar el resto. A la población inmigrante le corresponde, con mayor o menor esfuerzo, adaptarse y respetar una serie de principios y normativas que parecen no verse afectados por los cambios que esos mismos inmigrantes producen en la sociedad de destino. Como advierte Dolores Juliano (23), “a todos los grupos subalternos se les ofrece la misma falsa disyuntiva: integrarse en la cultura dominante, transformándose en malas copias, o mantener su especificidad al precio de la desvalorización. Esto es inevitable si no se cuestiona la premisa mayor implícita: la validez más elevada de los logros culturales de la sociedad receptora”.

España es definida, una y otra vez, como país democrático y de derecho y, por lo

6. Me refiero a la constante mención a las mujeres inmigrantes como máquinas reproductoras, a través de las cuales se elevaría el índice de natalidad.

tanto, obligado a dar cobijo a las personas que lo necesiten, pero siempre dentro de unos límites de tolerancia. La inmigración se perfila como una cuestión de humanitarismo. *La capacidad de acogida* estará limitada por las necesidades del mercado de trabajo. Se establece una relación entre el desempleo y la presencia de trabajadores inmigrantes, pero no de todos los inmigrantes, sino de los que emigran por razones económicas, sin oportunidades en sus propios países. Nada se dice de otros inmigrantes —comunitarios o estadounidense por ejemplo— que suelen acompañar al capital multinacional y ocupar cargos directivos.

La inmigración clandestina y la permanencia *ilegal* es presentada como un fenómeno exterior, sin aparente relación con las regulaciones normativas. No es que el mercado de trabajo demande mano de obra inmigrante, son los inmigrantes los que necesitan trabajo, a lo que el Estado responderá humanitariamente, pero dentro de unos *límites de tolerancia*. Sin embargo, algunos datos sugieren que existen sectores productivos alimentados por esa mano de obra barata y sin derechos. El 73% de los inmigrantes que presentaron el expediente de regularización en 2000 tenía trabajo (Izquierdo, “Inmigrantes”). Datos de una investigación sobre mujeres inmigrantes desvelan que sólo el 19% de las trabajadoras de países no comunitarios llegó a España con permiso de trabajo, mientras las cuatro quintas partes accedieron a su primer empleo de forma irregular (Colectivo IOE, “Mujeres”).

9. POLÍTICAS MIGRATORIAS VIGENTES

9.1. ACTORES IMPLICADOS

La política de migraciones comenzó a gestarse en el ámbito del Ministerio del Interior, al que luego se fueron sumando otras áreas, como los Ministerios de Trabajo y Asuntos Sociales o Exteriores. Las cuestiones relacionadas con el mercado de trabajo están bajo el control del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, que se encarga de los permisos de trabajo y las inspecciones e interviene en el diseño de los contingentes y en los procesos de regularización. Este Ministerio también se encarga, a través del IMSERSO, de tareas relacionadas con la integración de los inmigrantes. Muchas de estas iniciativas son impulsadas a través de subvenciones otorgadas a las organizaciones no gubernamentales o sindicatos.

En el ámbito regional, las Comunidades Autónomas con mayor número de inmigrantes no comunitarios han desarrollado sus propios planes. En la Comunidad de Madrid, por ejemplo, a finales de 2000 se aprobó el Plan Regional para la Inmigración 2001-2003. En la Generalitat de Cataluña se ha aprobado el Plan Interdepartamental de Inmigración 2001-2004. Durante 2001 la Junta de Andalucía aprobó el documento marco del Plan Integral para la Inmigración de Andalucía. En el ámbito local, algunas ciudades con gran proporción de población inmigrante, como Madrid o Barcelona, tienen también sus Programas de Integración. Tanto los Gobiernos municipales como las ONG, Iglesias y sindicatos tienen un papel privilegiado en la red de asistencia a inmigrantes, debido a su contacto directo y cotidiano con estas personas. En el caso de los sindicatos, la Unión General de Trabajadores (UGT) y Comisiones Obreras (CCOO) poseen oficinas específicas destinadas a la atención de la población inmigrante y participan del Foro para la Integración. Los Centros de Información de Trabajadores Migrantes (CITE) de Comisiones

y los Centros Guía de Inmigrantes de UGT brindan asistencia jurídica, tramitan solicitudes de regularización y ofrecen cursos de formación.

Una de las características de la política de inmigrantes española ha sido la creciente importancia de las ONG que trabajan con inmigrantes. Las ONG ofrecen información sobre recursos, asistencia jurídica, clases de español, formación profesional, atención médica, bolsa de trabajo o sensibilización de la población local. A diferencia de las entidades gubernamentales, el discurso de las ONG intenta modificar la visión de los inmigrantes como mera fuerza de trabajo y busca desvincular la estancia regular en territorio español del acceso a un permiso de trabajo. Esta percepción de los inmigrantes como sujetos de derecho ha llevado al planteamiento de una serie de demandas en torno a la integración: que su situación jurídica no dependa de una cambiante situación laboral y que, a la hora de pensar la integración, la Administración tenga en cuenta las estrategias específicas desarrolladas por las distintas comunidades de inmigrantes junto con sus particularidades culturales (CECS).

9.2. POLÍTICAS DE INMIGRACIÓN

Existen diversas *vías de ingreso* y permanencia regularizada en territorio español. Las más comunes son la residencia con permiso de trabajo, la residencia como estudiante, la reagrupación familiar y, en menor medida, la residencia por cuestiones humanitarias o el estatuto de refugiado. La mayor parte de los inmigrantes no comunitarios logra alcanzar una situación de regularidad a través de su inserción en el mercado de trabajo.

Hay tres situaciones en las que pueden encontrarse los extranjeros en el territorio español de forma regular: estancia, residencia temporal y residencia permanente. Las dos últimas, así como una prolongación de la primera, deben ser autorizadas por el Ministerio del Interior. Estancias son las permanencias no superiores a los tres meses. En este caso, existe un listado común de países que necesitan visado para entrar en el territorio Schengen, entre los que se encuentran Perú, República Dominicana, Colombia y, recientemente, Ecuador. La residencia temporal es la estancia autorizada por más de tres meses y menos de cinco años. Para la obtención de la residencia temporal es necesario acreditar medios de vida suficientes. La residencia permanente es la que autoriza a residir en el territorio español de manera indefinida y a trabajar en igualdad de condiciones que los españoles. Para acceder a la residencia permanente es necesario haber tenido residencia temporal de manera continuada durante, al menos, cinco años.

La legislación establece que los extranjeros mayores de 16 años que quieran trabajar en España deben obtener, además de un permiso de estancia, permiso de trabajo. Por su parte, los empleadores que quieran contratar a un extranjero sin permiso de trabajo, deberán obtener previamente dicha autorización. Una normativa que diferencia el acceso al mercado de trabajo de los inmigrantes no comunitarios es la referencia a la situación nacional de empleo (cláusula de *prioridad nacional*), la cual establece que para la concesión o renovación de un permiso de trabajo, se tendrá en cuenta la insuficiencia o escasez de mano de obra española en la actividad o profesión y zonas geográficas en que se pretenda trabajar. Esto significa que se puede justificar la denegación de un permiso de trabajo si existen solicitantes de empleo españoles, comunitarios o residentes legales. En la práctica, esto ha provocado la concentración de los trabajadores y trabajadoras no comunitarios en los sectores laborales más precarizados: servicios, construcción y

agricultura.

Cuando se solicita el permiso de trabajo inicial por cuenta ajena, debe presentarse una oferta de trabajo. El primer permiso de trabajo, tipo B (inicial), tiene una duración de un año y puede ser limitado a un determinado ámbito geográfico, sector o actividad. Puede ser renovado si continúa la relación laboral, si se presenta una nueva oferta de empleo o si se esta cobrando una prestación contributiva por desempleo. El permiso de tipo B (renovado) permite desarrollar cualquier actividad en todo el territorio nacional durante un periodo de dos años. Pueden obtener este permiso los titulares de un permiso tipo B (inicial) al término de su vigencia. El permiso de tipo C permite desarrollar cualquier actividad en todo el territorio nacional. Tiene una validez de dos años y pueden obtenerlo los titulares de un permiso tipo B (renovado) al término de su vigencia. El permiso de tipo C es el que permite solicitar un permiso permanente. Para renovar los permisos es obligatorio haber cotizado a la Seguridad Social, así como estar al día con las obligaciones fiscales. Existen también distintos tipos de permiso de trabajo por cuenta propia⁷.

Desde el 14 de enero de 2002 se suspendieron las tramitaciones de permiso de trabajo por la Vía General, esto es, presentando la solicitud desde el territorio español, y sólo se han otorgado permisos a través de los contingentes a trabajadores que se encontraban en sus países de origen. Esto ha condenado a la ilegalidad a cientos de miles de inmigrantes no comunitarios asentados en España, que aun teniendo una oferta de trabajo no pueden obtener el permiso correspondiente⁸.

A través del sistema de contingentes (o cupos) se ofrece un número determinado de puestos de trabajo a extranjeros que no se hallen ni sean residentes en España, con indicación de sectores y actividades profesionales específicas, que suelen ser la agricultura, construcción y servicio doméstico. Corresponde a la Dirección General de Ordenación de las Migraciones orientar sobre los mecanismos de selección de los trabajadores en los países de origen, teniendo en cuenta los convenios o acuerdos internacionales suscritos en esta materia. A lo largo del 2001 se firmaron acuerdos con Ecuador, Colombia, República Dominicana y Marruecos y se elaboraron borradores de acuerdos con Polonia y Rumania, con el objetivo de regular de manera ordenada y coordinada el flujo de mano de obra entre estos países y España. Por parte española los acuerdos son firmados por el Ministerio del Interior, si bien también participan los de Exteriores y Trabajo y Asuntos Sociales. El Gobierno español se compromete a transmitir, a través de sus embajadas, las ofertas de trabajo. La selección de trabajadores está a cargo de una comisión mixta, conformada por representantes de ambas Administraciones y de los empresarios. En todos los casos se establecen disposiciones especiales sobre trabajadores de temporada.

La nueva normativa, en vigor a partir de enero de 2001, vuelve a imponer la expulsión como sanción para la falta de permiso de residencia, o por su falta de renovación pasados los tres meses del vencimiento. Asimismo, serán multadas las personas que contraten inmigrantes sin el correspondiente permiso de trabajo o que transporten

7. No necesitan permiso de trabajo los trabajadores comunitarios, los cónyuges o hijos de españoles, los refugiados y desplazados ni los residentes permanentes.

8. Posteriormente, cinco sentencias dictadas en Valencia, País Vasco, Cantabria y Alicante desautorizaron el acuerdo del Consejo de Ministros que cerro la presentación de solicitudes de permisos de trabajo por la Vía General para los inmigrantes residentes en España (*El País*, 11 de marzo de 2003).

extranjeros hasta el territorio español, sin la documentación adecuada. Estas multas, de 6.000 a 60.000 euros, podrán transformarse en expulsiones cuando se trate de extranjeros. La expulsión no será impuesta en caso de residentes permanentes. Toda expulsión supone la prohibición de entrada en el territorio español por un periodo mínimo de tres años y un máximo de diez⁹. El CEAR ha denunciado que los controles efectuados fuera de los puestos fronterizos, como los controles en los puntos de origen y los controles en las escaleras del avión, dan lugar a expulsiones encubiertas (CEAR, “Los procedimientos”).

Las personas que sean rechazadas en frontera —extranjeros que cuenten con una prohibición de ingreso al territorio español o que no cumplan los requisitos establecidos para la entrada— serán retornadas a su punto de origen a la brevedad posible. La devolución, a diferencia del retorno, se aplica a los extranjeros que han entrado en territorio español. Según el Reglamento serán devueltos, sin necesidad de expediente de expulsión, los que habiendo sido expulsados violen la prohibición de ingreso y los que pretendan entrar de manera clandestina. Se engloba en esta categoría a las personas interceptadas en la frontera, en sus inmediaciones o en el interior del territorio nacional en tránsito o en ruta, sin cumplir con los requisitos de entrada, con excepción de las mujeres embarazadas y de los solicitantes de asilo, al menos hasta que se haya decidido la inadmisión de su solicitud.

Una de las tendencias más claras en la política migratoria del ámbito comunitario en la firma de acuerdos de readmisión con los países de origen o de tránsito de inmigrantes (Gil Araujo, “Las migraciones”). Por su parte, España tiene acuerdos con Bulgaria y Rumania, firmados en 1996, relativos a la readmisión de personas en situación irregular. También se han firmado convenios formales de readmisión con Portugal, Francia, Italia, Eslovaquia, Estonia, Letonia y Lituania. Se ha firmado un acuerdo piloto con Nigeria que ha dado lugar a la deportación de ciudadanos nigerianos que se encontraban alojados en los Centros de Estancia Temporal de Inmigrantes (CETI) de Ceuta. Algunos llevaban residiendo allí casi un año y podrían haberse presentado a los procesos de regularización¹⁰. El cumplimiento del acuerdo de repatriación firmado con Marruecos en febrero de 1992 presenta algunas dificultades. Si bien el Gobierno marroquí readmite a sus ciudadanos, se niega a aceptar a personas de otros países, como pretende el Gobierno español. Según declaraciones del Delegado del Gobierno para la Extranjería y la inmigración, en el último año se han firmado acuerdos con Argelia, Guinea, Senegal y Ghana (*El País*, 16 de agosto de 2003).

9.3. POLÍTICA DE INTEGRACIÓN

La única vía para acceder a los derechos de ciudadanía es la *nacionalización*. Pueden solicitar la nacionalidad española los hijos de padre o madre español nacidos en el extranjero. A partir de los cambios introducidos en el año 2002, los nietos de españoles de origen también podrán obtener la ciudadanía española después de un año de residencia legal

9. De todas las órdenes de expulsión dictadas a lo largo de 2002, solo se llevaron a cabo el 30,3%. El resto de los afectados permanece en territorio español con una orden que le impide trabajar de manera regular (*El País*, 6 de marzo de 2003).

10. Los CETI son los únicos centros estatales de acogida y dependen del Instituto de Migraciones y Servicios Sociales del Ministerio de Trabajo. Estas expulsiones han sido denunciadas y criticadas por distintas organizaciones sociales (Aierbe).

en España. La nacionalidad por residencia se obtiene al cabo de diez años de estancia legal, cinco años en el caso de las personas con estatuto de refugiados o asilados y dos años para los originarios de países iberoamericanos, Andorra, Filipinas, Guinea Ecuatorial, Portugal o sefardíes. Los cónyuges de un ciudadano/a español/a podrán optar a la ciudadanía al año de haberse celebrado el matrimonio. En el caso de los niños nacidos en territorio español, cuyos padres sean extranjeros residentes, obtendrán la nacionalidad al año de su nacimiento. Les será otorgada de manera inmediata cuando el país de origen de los padres no los reconozca como ciudadanos de ese Estado. En los últimos años el número de nacionalizaciones ha aumentado de manera constante. Más de la mitad de las personas que adquirieron la nacionalidad española son de América Latina (SOPEMI).

Tienen derecho a la *reagrupación familiar* los extranjeros que hayan residido en España de manera regular durante un mínimo de un año y tengan permiso de residencia por, al menos, otro año más. El tiempo del permiso de residencia por reagrupación es el mismo del permiso de residencia del reagrupante. Para acceder a la reagrupación es necesario disponer de una vivienda adecuada y de unos ingresos suficientes para cubrir las necesidades de la familia. Los familiares que tienen derecho a la reagrupación son el cónyuge y los hijos del matrimonio menores de 18 años o incapacitados, siempre que no estén casados. Se aclara que de ningún modo podrá agruparse a más de un cónyuge y que, cuando se trate de los hijos de uno de los miembros del matrimonio, éste deberá demostrar que ejerce en solitario la patria potestad o tener la custodia. En el caso de los padres del reagrupante o el cónyuge, podrán ser reagrupados cuando estén a cargo de ellos y existan razones que justifiquen autorizar su residencia en territorio español. No tienen derecho de reagrupación las parejas de hecho. El cónyuge tendrá acceso a un permiso de residencia independiente cuando obtenga un permiso de trabajo o cuando acredite haber vivido en España dos años con la persona reagrupante. En el caso de los hijos, obtendrán un permiso independiente cuando alcancen la mayoría de edad o al obtener un permiso de trabajo. En caso de disolución del vínculo matrimonial, el permiso de residencia se mantiene a partir de un tiempo mínimo de convivencia de dos años.

Todos los extranjeros menores de 18 años tienen derecho y deber a la educación, lo que comprende el acceso a la enseñanza gratuita y obligatoria y al sistema de becas y ayudas. El GRECO propone la elaboración de programas educativos específicos para los segmentos de población inmigrante “para quienes el proceso de culturalización resulte más difícil de llevar a cabo” (GRECO, 34). Se prevé la creación de una unidad para el desarrollo de estas funciones en el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte y la formación de profesores. En colegios con gran proporción de población inmigrante ya se desarrollan algunos planes específicos. Si bien la ley no permite un porcentaje de alumnos de origen inmigrante superior al 25%, hay escuelas primarias en las que se registra hasta un 80% de alumnos extranjeros. Este alto nivel de concentración en comunidades como Madrid, Cataluña, Andalucía o Valencia ha obligado a poner en marcha programas de capacitación lingüística y compensación curricular, conocidos con el nombre de “aulas puente”.

Con respecto a la salud, tiene derecho a la asistencia sanitaria los extranjeros que se encuentren inscritos en el padrón del municipio donde residan habitualmente, los menores de 18 años y las mujeres durante el embarazo, el parto y el posparto. Todos los extranjeros tienen derecho a la asistencia sanitaria de urgencia por enfermedades graves o accidentes hasta el alta médica.

En materia de vivienda, el acceso al sistema público de ayudas está restringido a

los inmigrantes regularizados. En el caso de la Seguridad Social, no se tendrá en cuenta la situación administrativa para las prestaciones básicas, pero sólo los inmigrantes regularizados tienen acceso a las prestaciones específicas.

El derecho de voto de los inmigrantes no comunitarios en las elecciones municipales está sometido a la existencia de acuerdos de reciprocidad con los países de origen. La inscripción en los padrones municipales está abierta a todos los extranjeros que residan en el municipio, sin referencia a su situación administrativa. En cuanto a la participación política, uno de los puntos conflictivos de la nueva ley ha sido la suspensión del derecho de asociación, sindicación, manifestación y huelga en el caso de los inmigrantes irregularizados.

La Constitución española garantiza la libertad de culto; sin embargo, algunos sectores han hecho pública su preocupación por el aumento del número de mezquitas, que consideran una amenaza para la identidad católica (*El País*, 25 de febrero de 2001). El ex delegado del Gobierno para la Inmigración Enrique Fernández Miranda ha declarado que la lengua, la cultura común y la práctica de la religión católica son elementos que facilitan la integración de los extranjeros en España (*El País*, 12 de enero de 2001). Una posición similar mantiene el Defensor del Pueblo, Enrique Múgica, quien propuso que el Estado favoreciera la inmigración latinoamericana (*El País*, 22 de febrero de 2000). Las cifras del último proceso de regularización hacen pensar que el Gobierno también es partidario de este supuesto, ya que las tasas más altas de regularización se dan entre los expedientes de los latinoamericanos, Brasil, Argentina, Colombia y Ecuador, mientras en el extremo contrario figuran países africanos, Nigeria, Senegal, Marruecos y Mauritania (SOS Racismo). En este contexto, las denuncias de varios casos de mutilación genital femenina practicada por algunas familias procedentes de Gambia, Senegal, Malí o Mauritania, y residentes en Cataluña y Zaragoza, originaron un debate sobre la articulación entre derechos culturales y derechos humanos, que derivó en la catalogación de ciertos grupos de inmigrantes musulmanes como *inintegrables*.

10. CONCLUSIONES

En 1992 el Tratado de Maastrich estableció la Unión Europea, instauró el derecho de la libre circulación de personas¹¹ y definió el alcance de la ciudadanía europea: serán europeos todas aquellas personas que tengan la nacionalidad de alguno de los Estados miembros. Pero, contrariamente a lo que su nombre indica, el derecho de libre circulación no es para todas las personas, sino para los ciudadanos comunitarios. Esta medida supuso la creación de la categoría “ciudadano comunitario” y su opuesto, el “inmigrante no comunitario”. Desde entonces, el término inmigrante hace referencia a la inmigración procedente de terceros países, es decir, de países no comunitarios. Así, la nacionalidad determina el grado en el cual un sujeto es objeto de control. Ya no se trata de la vieja dicotomía extranjeros-nacionales, sino de un proceso de jerarquización de las nacionalidades, reflejo del poder/valor de cada país en el ámbito internacional. En este escenario, un pasaporte da acceso, no sólo a la participación política, a determinada calidad

11. Este derecho implica que cualquier ciudadano de un Estado miembro puede residir en otro, teniendo los mismos derechos que sus nacionales, incluyendo el derecho de elegir y ser elegido en las elecciones municipales.

de educación, atención sanitaria o beneficios sociales, también abre la puerta a mejores condiciones laborales¹². Como observa Zygmunt Bauman (“La globalización”), la supresión de fronteras y visados y las facilidades de movilidad para unos, va acompañada del endurecimiento de los controles y de los obstáculos para el desplazamiento de otros. La libre circulación se ha convertido en un bien escaso y distribuido de manera desigual y es, por eso, el elemento estratificador más poderoso.

El contraste entre las condiciones laborales de los trabajadores comunitarios y los provenientes del Tercer Mundo permiten establecer un vínculo entre las restricciones impuestas a estos últimos y sus modos de inserción: la ubicación de los trabajadores no comunitarios en la economía informal tiene una relación directa con su *estatus* administrativo. Algunos datos sugieren que el trabajo irregular es un factor importante en el desarrollo de ciertos sectores productivos, principalmente aquellos que necesitan mano de obra intensiva y bajos costes de producción. La expansión de la economía informal reduce los costes de producción porque abarata la fuerza de trabajo y crea condiciones para la absorción de mano de obra inmigrante (Sassen, “Globalization”). Si bien el trabajo informal está bastante extendido entre la población local, esta desregulación afecta de manera especial a los trabajadores y trabajadoras no comunitarios, debido a la vinculación establecida entre *legalidad* y contrato de trabajo.

La concentración de los trabajadores no comunitarios en los segmentos laborales menos regulados va configurando un escenario de marginación que puede acrecentar el rechazo xenófobo y animar las prácticas racistas. Distintas investigaciones indican que la violencia desplegada contra los trabajadores marroquíes en El Ejido, en febrero de 2000, y la segregación y discriminación que estos inmigrantes continúan padeciendo, son ejemplos de estos riesgos (Foro Cívico Europeo y Martínez Veiga).

Las medidas previstas en el ámbito del control de fronteras siguen la tendencia de otros Estados comunitarios. El traspaso de competencias en materia de extranjería e inmigración del Ministerio de Trabajo al de Interior evidencia el carácter problemático y amenazante adjudicado a los movimientos migratorios Sur/Norte Este/Oeste. Los constantes procesos de regularización llevados a cabo a partir de 1986, definidos siempre como excepcionales, ponen de manifiesto el fracaso de las legislaciones desarrolladas hasta el momento. El proceso migratorio parece ser abordado como un fenómeno coyuntural y no como un proceso estructural. En el Programa GRECO se enfatizan las condiciones en los países de origen como la única causa generadora de movimientos de población, sin tener en cuenta otro tipo de dinámicas como el proceso de globalización económica, las relaciones internacionales, las relaciones entre el capital y el trabajo o los cambios en la forma de organización del trabajo asalariado.

En cuanto a las normativas de estancia, la vinculación entre permiso de residencia y permiso de trabajo supone un mercado laboral reglamentado que no se corresponde con la realidad vigente, con un peso importante de la economía informal y el trabajo irregular, por lo cual las relaciones laborales no siempre se reflejan en un contrato normalizado. Esta normativa tiende a limitar las opciones de los inmigrantes: no se trata sólo de encontrar empleo sino de uno que posibilite el acceso a la regularidad administrativa. Según el Gobierno, uno de los objetivos principales de la Ley 8/2000 era distinguir claramente entre

12. En el ámbito del fútbol, el hecho de que un jugador sea reconocido como comunitario aumenta notablemente su valor en el mercado (Gil Araújo, “Fútbol”).

inmigrantes documentados e indocumentados. Contrariamente a esta visión que dibuja a *legales e ilegales* como colectivos diferenciados, gran parte de los inmigrantes en situación irregular entran de forma regular y luego sobrepasan el tiempo de estancia o, debido a las restricciones legales, no pueden renovar sus permisos de trabajo y residencia. De los inmigrantes indocumentados que solicitaron su regularización en el año 2000, solo el 20% había ingresado al territorio español de manera clandestina. De ese total, el 6% lo hizo utilizando algún tipo de red profesional (Izquierdo, “El éxito”).

La cláusula de la prioridad nacional y la política de contingentes suponen que el otorgamiento de permisos de residencia y de trabajo se restringe a determinados sectores laborales, no cubiertos por la mano de obra local. Esto coloca a los trabajadores inmigrantes en un número limitado de actividades y dificulta su movilidad social. Su permanencia en dichos puestos acaba creando una imagen que les asocia a ellos, de modo que una limitación impuesta por la legislación termina percibiéndose como una cuestión de cualificaciones y capacidades. Esta dinámica ha ido extendiendo determinadas imágenes socialmente aceptadas (el marroquí jornalero, la doméstica latinoamericana o filipina, el polaco trabajador de la construcción, el senegalés vendedor ambulante), ligadas a un mecanismo de cierre que no habilita otras posibilidades de inserción (Colectivo IOE, “Inmigrante.”).

Durante las últimas décadas, una de las tendencias transformadoras del Estado de bienestar ha sido la creciente incorporación de las ONG en la gestión de la atención a los colectivos desfavorecidos, incluyendo a las poblaciones inmigrantes. Esta tendencia se agrava, en el caso de España, por tres razones: su tardía incorporación al Estado de bienestar, la llegada retrasada de inmigrantes, en comparación con otros países europeos y “...la particular idiosincrasia que una tradición asentada en el catolicismo institucional y en el caciquismo ha generado: subsidiariedad y beneficencia como principales recursos ante las contingencias sociales desfavorables” (Ruíz 2). Las ONG que trabajan con inmigrantes ofrecen servicios de acogida, atención jurídica, formación, vivienda, salud, promoción laboral y cultural. La atención que se brinda está subvencionada en su mayoría con fondos públicos y es realizada por trabajadores “voluntarios”. Esto implica un traspaso de responsabilidades desde el Estado a las organizaciones sociales, lo que supone la privatización del Estado de bienestar y la utilización de trabajo no remunerado para brindar servicios que deberían ser garantizados por el Estado. De esta manera se fomenta la precarización del trabajo asalariado (se trabaja gratis de forma voluntaria) y se genera un vaciamiento de los derechos sociales, que se presentan cada vez más como ayudas, sujetas a la voluntad del Estado y al arbitrio de las organizaciones. A menudo, este sistema de ayudas viene a aliviar las situaciones de exclusión generadas por la propia legislación de extranjería.

Los distintos requisitos exigidos para el acceso a la nacionalidad, y las facilidades otorgadas a los inmigrantes latinoamericanos y de otras ex colonias, permiten establecer un lazo entre ciudadanía y atributos culturales. Desde el Estado se facilita la pertenencia a la comunidad política a personas que se suponen portadoras de un bagaje cultural común, como el idioma castellano y la religión católica. Distintos funcionarios del Gobierno han hecho declaraciones en este sentido y los resultados de los últimos procesos de regularización marcan una tendencia similar. Como señala Javier de Lucas (“Inmigración”), el debate sobre la inmigración parece ser hoy el terreno donde se dirimen viejas cuestiones vinculadas a la democracia, como el acceso y la distribución del poder de

quienes son o se perciben como diferentes.

Como se ha señalado con anterioridad (Gil Araújo "Políticas"), la figura social de la inmigración que se reconstruye a partir del análisis de los discursos desplegados en el ámbito de las políticas públicas, como es el caso del Programa GRECO, se asemeja de manera asombrosa a los perfiles de los "nuevos pobres", surgidos de la desintegración del modelo fordista (Bauman "Trabajo"). En ambos casos estar (y ser) integrado es una cuestión de responsabilidad individual. La pobreza y la marginación son así presentadas como el resultado de atributos particulares, como la psicología, la personalidad o la cultura. Pero la percepción de ciertos inmigrantes como los otros culturales es la consecuencia de su marginación legal, social y económica más que su causa. Como apunta Calavita, la exclusión es sistemáticamente producida y reproducida por la legislación y los imperativos económicos y estructurales. Las políticas migratorias definen los parámetros diferenciales de inclusión y exclusión de la población extranjera en la comunidad nacional y las correspondientes limitaciones a sus derechos y libertades. Así, la Ley de Extranjería recrea y perpetua la condición de *outsider* de los trabajadores provenientes de países periféricos que se instalan en el territorio de los Estados centrales (Calavita 561).

El debate actual gira en torno a cómo *luchar contra* la inmigración ilegal. Sin embargo, las migraciones no tienen una dinámica autónoma y la ilegalidad no es parte de su naturaleza, sino el producto de la aplicación de determinado tipo de normativas que, mientras normalizan unos asentamientos, dificultan y criminalizan otros. La criminalización de la inmigración no comunitaria es una de las aristas del proceso más amplio de criminalización de la pobreza, que ha acompañado el desmoronamiento de la sociedad salarial (Castels). Este modo de aproximación al fenómeno migratorio, sus marcos explicativos y la justificación de las intervenciones por parte del Estado, reflejan, entre otras cosas, transformaciones operadas en las formas de definir y gestionar la cuestión social. El empeño en presentar a los inmigrantes irregulares como parte de un *círculo vicioso* y a los regulares como producto de un *círculo virtuoso*, compone el proceso de clasificación de los inmigrantes en legales e ilegales y abre la puerta a la criminalización de las migraciones, radicalizando la vulnerabilidad de cierta clase de fuerza de trabajo. El verdadero círculo vicioso es el establecido por la legislación de extranjería, entre el aumento de los controles y restricciones y la creciente presencia de personas expulsadas del ámbito de los derechos.

BIBLIOGRAFÍA

- Agrela, Belén. "La política de inmigración en España: reflexiones sobre la emergencia del discurso de la diferencia cultural". *Migraciones Internacionales* enero-junio (2002): 93-121.
- Aguelo Navarro, Pascual y Álvarez Rodríguez, Aurelia. *Ley de Extranjería. Addenda*. Valladolid: Editorial Lex Nova, 2000.
- Aierbe, Peio. "Expulsiones masivas. Cinco años después". *Mugak* 15 (2001): 29-30.
- Anuario Estadístico de Extranjería, 2002*. Madrid: Delegación del Gobierno para la Extranjería y la Migración. Ministerio del Interior, 2003.
- Bauman, Zygmunt. *La globalización, consecuencias humanas*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 1999.

- Bauman, Zygmunt. *Trabajo, consumismo y nuevos pobres*. Barcelona: Gedisa, 2000.
- Boletín de Estadísticas Laborales*. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, <<http://www.mtas.es/estadisticas/BEL/AEX/aex5.htm>>.
- Boletín de Estadísticas Laborales*. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, <<http://www.mtas.es/estadisticas/BEL/RES/res1.htm>>.
- Calavita, Kitty. "Immigration, Law and Marginalization in a Global Economy: Notes from Spain". *Law & Society Review* 32.3 (1998): 529-565.
- Carrasco Carpio, Concepción. *Mercados de trabajo: los inmigrantes económicos*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Colección Observatorio Permanente de la Inmigración, 1999.
- Carrillo, Ernesto y Delgado, Leticia. "El entorno, los instrumentos y la evolución de la política de inmigración en España (1985-1996)". Documentos de Trabajo. Madrid: Instituto Universitario Ortega y Gasset, 1998.
- Castel, Robert. *La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del asalariado*. Barcelona: Paidós, 1997.
- CCOO. Propuesta de modificación al borrador del texto de desarrollo reglamentario de la ley orgánica 8/2000. Madrid, 18 de abril de 2001.
- CEAR. Posición de CEAR ante el nuevo reglamento de extranjería y sobre el reconocimiento del estatuto de apátrida. Madrid, 26 de abril de 2001.
- CEAR. Los procedimientos de expulsión en España: análisis crítico y medidas urgentes. Madrid, 10 de septiembre de 2001.
- CECS. *Informe España 2001. Una interpretación de su realidad social*. Madrid: Fundación Encuentro, 2001.
- CIDOB. *Anuario Internacional CIDOB 2001. Claves para interpretar la política exterior española y sus relaciones internacionales en 2001*. Barcelona: Fundación CIDOB, 2002.
- Colectivo IOÉ. *Inmigrantes, Trabajadores, Ciudadanos. Una visión de las migraciones desde España*. Valencia: Universitat de València, 1999.
- Colectivo IOÉ. *Mujer, inmigración y trabajo*. Madrid: IMSERSO-Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2001.
- Colectivo IOÉ. "Panorámica de la inmigración en España". *Documentación Social* 121 (2000): 73-90.
- De Lucas, Javier. "Condiciones de legitimidad de la política de inmigración: el lugar de los derechos". *Movimientos migratorios en el Mediterráneo Occidental. ¿Un fenómeno o un problema?* Eds. Sandra Gil Araújo y Mohamed Dahiri. Córdoba: Ayuntamiento de Córdoba, 2003. 141-156.
- De Lucas, Javier. "Inmigración: el test de la ciudadanía". *Exodo* marzo-abril (2001).
- Díez Bueso, Laura. "El régimen jurídico de la inmigración en España: contexto, texto, pretexto." *Documentación Social* 121 (2000): 161-182.
- Juliano, Dolores. "La construcción de la diferencia: los latinoamericanos." *Papers* 43. 1994.
- Foro Cívico Europeo. Comité Europeo de Defensa de los Refugiados e Inmigrantes. *El Ejido. Tierra sin ley* (Informe de una comisión internacional de investigación sobre los ataques racistas de febrero 2000 en Andalucía). Guipúzcoa: Hiru, 2001.
- Foro para la Integración Social de los Inmigrantes. Informe sobre la Inmigración y el Asilo en España*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales/IMSERSO, 1998.



- Gil Araújo, Sandra. "Fútbol y migraciones. La sentencia Bosman en el proceso de construcción de la Europa comunitaria. (Crónicas desde España)". *Migraciones Internacionales* julio-diciembre (2002): 54-76.
- Gil Araújo, Sandra. *Inmigración y gestión de la diversidad en el contexto europeo. Informe comparado sobre las políticas migratorias en los Países Bajos y el Estado español*. Madrid: Embajada del Reino de los Países Bajos/IECHA/TNI, 2002.
- Gil Araújo, Sandra. "Las migraciones en las políticas de la Fortaleza. Sobre las múltiples fronteras de la Europa comunitaria". *Movimientos migratorios en el Mediterráneo Occidental. ¿Un fenómeno o un problema?* Eds. Sandra Gil Araújo y Mohamed Dahiri. Córdoba: Ayuntamiento de Córdoba, 2003. 31-58.
- Gil Araújo, Sandra. "Políticas públicas como tecnologías de gobierno. Las políticas de inmigrantes y las figuras de la inmigración". *Políticas públicas y Estado de bienestar en España: las migraciones. Informe 2002*. Eds. Claudia Clavijo y Mariano Aguirre. Madrid: FUHEM, 2002. 147-190.
- Gil Araújo, Sandra y Dahiri, Mohamed. "Introducción". *Movimientos migratorios en el Mediterráneo Occidental. ¿Un fenómeno o un problema?* Eds. Sandra Gil Araújo y Mohamed Dahiri. Córdoba: Ayuntamiento de Córdoba, 2003. 9-14.
- Gregorio Gil, Carmen. *Migración Femenina. Su impacto en las relaciones de género*. Madrid: Narcea, 1998.
- Instituto Nacional de Estadística, <www.ine.es/censo2001/pobcen01menu.html>.
- Izquierdo, Antonio. "Inmigración y envejecimiento. Una relación compleja". *Estructura y Cambio Social*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas, diciembre 2001.
- Izquierdo, Antonio. "El éxito de lo impreciso", *El País*, 5 de agosto de 2002.
- Maquieira D'Angelo, Virginia et al. "Políticas públicas, género e inmigración". *También somos ciudadanas*. Ed. Pilar Pérez Cantó. Madrid: Instituto Universitario de Estudios de la Mujer, 2000.
- Martín Díaz, Emma. "Mercados de trabajo e inserción social: reflexiones sobre las difíciles condiciones para la integración social de los extranjeros no comunitarios en Andalucía". *Movimientos migratorios en el Mediterráneo Occidental. ¿Un fenómeno o un problema?* Eds. Sandra Gil Araújo y Mohamed Dahiri. Córdoba: Ayuntamiento de Córdoba, 2003. 65-93.
- Martín Díaz, Emma. "Fronteras culturales: construcción de las desigualdades y negación de los derechos en las políticas institucionales en materia de inmigración". *Mugak* 15 (2001): 7-12.
- Martínez Veiga, Ubaldo. *El Ejido. Discriminación, exclusión social y racismo*. Madrid: Libros de la Catarata, 2001.
- Programa GRECO. Delegación del Gobierno para la Extranjería y la Inmigración*. Madrid: Ministerio del Interior, 2000.
- Ruiz, Blanca. "El papel de la sociedad civil organizada en el proceso de integración de inmigrantes", ponencia presentada en el taller, Prioridades de una política europea de inmigración, Instituto Internacional de Sociología Jurídica de Oñati, 10-11 de mayo de 2001.
- Santana, Ana. "Los trabajadores extranjeros en el sector agrícola". *OFRIM Suplementos* junio (2000): 40-73.
- Sassen, Saskia. *Globalization and Its Discontents. Essay on the New Mobility of People and Money*. Nueva York: The New Press, 1998.

- Sassen, Saskia. *Migranti, coloni, rifugiati. Dall'emigrazione di massa alla fortezza Europa*. Milán: Feltrinelli, 1999.
- SOPEMI. *Tendences des migrations internationales. Rapport Annuel 2000*. París: OCDE, 2001.
- SOS Racismo. *Informe Anual 2001 sobre el racismo en el Estado español*. Icaria: Barcelona: 2001.
- Tamayo Sáez. Manuel y Delgado, Leticia. "La definición del problema de la inmigración en España". Documentos de Trabajo. Madrid: Instituto Universitario Ortega y Gasset, 1998.