

V JORNADAS UNIVERSIDAD-AGENTES SOCIALES:
«HIJOS DE INMIGRANTES Y JÓVENES INMIGRANTES»

Madrid, sábado 8 de mayo de 1999

María Rosa Blanco Puga

1. Presentación

Estas Jornadas, organizadas por el Instituto Universitario de Estudios sobre Migraciones, tuvieron lugar en la Universidad Pontificia Comillas de Madrid, en su sede de Cantoblanco, el 8 de mayo de 1999.

Participaron aproximadamente ciento cuarenta personas de sesenta y tres organizaciones entre ONG's, asociaciones de inmigrantes, fundaciones, centros educativos, sindicatos, estudiantes de postgrado, etc.

Como cada año un tema centró las jornadas, el de «*Hijos de inmigrantes y jóvenes inmigrantes*» fue el elegido para este quinto año de encuentro.

2. El por qué del tema

La cuestión de los menores inmigrantes e hijos de trabajadores inmigrantes emerge en estos últimos meses con entidad propia dentro del estudio de los fenómenos migratorios, de las políticas públicas y de los ámbitos de intervención con colectivos inmigrantes.

La progresiva consolidación de una migración no ya temporal, sino con voluntad de permanencia, la reagrupación familiar posterior y la presencia de familias inmigrantes «sin papeles», por un lado, y, por el otro, la llamativa aparición entre los inmigrantes de una proporción relativamente alta de menores no acompañados, son algunas de las razones que colocan como cuestión de gran interés la situación del menor inmigrante o hijo de inmigrante.

Utilizamos la expresión hijo o hijos de inmigrantes como traducción de la expresión inglesa «CIMS» —children of immigrants—, que supera

la ambigua y errónea expresión «segunda generación», recogiendo con claridad el hecho de que una misma problemática suele afectar a los hijos de inmigrantes hayan nacido en el país de origen de sus padres o en la sociedad de acogida.

Los procesos de escolarización, los programas de enseñanza de la lengua y cultura de origen y de apoyo en lengua española, constituyen las primeras intervenciones, porque en el espacio educativo es donde antes se hace evidente la presencia de los menores inmigrantes e hijos de inmigrantes (ver informes del Grupo 7 del Consejo de Europa) y donde primero se observan situaciones que deben ser atendidas.

Otras intervenciones que se van desarrollando con este colectivo son las de capacitación e inserción laboral de los jóvenes, atención socioeducativa fuera del espacio escolar, etc.

Pero lo que constituye en la actualidad una llamada de atención hacia el desconocimiento sobre la situación del menor inmigrante, es la presencia de los menores solos o no acompañados, algunos tutelados en centros de primera acogida, otros en centros de reforma, muchos en la calle. Esto nos trae a la luz la situación de desprotección de un colectivo de menores no acompañados o desvinculados casi totalmente de su grupo familiar en el caso de que éste ya resida entre nosotros.

Este hecho nos hace conscientes de la carencia actual de un marco teórico interpretativo, de la insuficiencia de marcos jurídicos apropiados y de intervenciones específicas consolidadas.

3. Objetivos de las Jornadas

- Acotar el tema presentando los aspectos teóricos, los datos más actuales posibles y las experiencias de trabajo.
- Plantear las nuevas vías de intervención en este ámbito.
- Posibilitar el intercambio y trabajo conjunto entre los participantes en torno al tema.

4. Desarrollo

4.1. Mesa redonda

Se iniciaron las jornadas con una mesa redonda donde expusieron sus propuestas y programas de intervención con menores *David López Gallego, trabajador social de la Asociación Paideia y Jesús López Menéndez, coordinador de los pisos de acogida de la misma asociación; Nieves Gascón, trabajadora social de la Mancomunidad Intermunicipal de La Encina; Marina Lovelace, profesora y jefe de Estudios del Colegio Público de San Cristóbal, y Omar Droubi, del Servicio de Atención a Jóvenes del Programa de Atención al Inmigrante, de la Asociación Musulmana de España.*

PAIDEIA, entidad que trabaja en el campo de la integración del menor en la sociedad, presentó sus tres programas de intervención: el de Centro Abierto y Servicio de apoyo a menores, el de Pisos Tutelados y el de Cooperación Internacional concretado en un Centro Abierto Infantil y Juvenil donde se atiende a menores en su mayoría de origen extranjero. En estos programas hay un alto porcentaje de menores inmigrantes (un 60 por 100, aproximadamente) siendo una gran mayoría de origen marroquí.

Respecto a los menores inmigrantes sus programas se orientan a una población de dos tipos diferentes: menores acompañados —que viven con su grupo familiar— y menores no acompañados —que han llegado solos, con o sin el consentimiento de sus padres—. Para la primera población, sus actividades persiguen cinco objetivos: integración social y cultural, aprendizaje de la lengua, vivienda digna, trabajo estable y recursos.

Para la segunda población —menores no acompañados— tienen el programa de pisos tutelados y dada la edad de este colectivo, hasta los dieciocho años, el objetivo primordial es la integración sociolaboral, ya que son jóvenes con una alta expectativa laboral muy dificultada por la falta de «papeles».

Nieves Gascón, trabajadora social de la *Mancomunidad Intermunicipal de la Encina* presentó su ámbito de intervención que se dirige a los menores marroquíes que proceden del Rif y que han llegado a España por los procesos de reagrupación familiar. La dificultad de los procesos de reagrupación familiar —tema que también surgirá en los grupos de trabajo— se hace patente en la desestructuración de estos «menores reagrupados» y la importancia de intervenir con ellos en este «ritual de paso» que es para ellos el acceso a la escolarización apoyando desde los servicios sociales este proceso.

La ponencia de la Prof. Marina Lovelace, *maestra y Jefe de Estudios del colegio público San Cristóbal*, tuvo dos partes bien diferenciadas. Una primera parte estuvo orientada hacia los cambios estructurales que debe realizar el sistema educativo en general y la escuela en particular para poder incorporar la diversidad existente en la actualidad, teniendo en cuenta la propia concepción del sistema educativo que se podría sintetizar en homogeneizante y asimiladora. Este cambio a todas luces necesario, no se logra solamente por convertir a la escuela en un espacio para la interculturalidad; se requiere infraestructura adecuada, reciclaje de profesores, recursos humanos y apoyo de las autoridades educativas.

La segunda parte de su ponencia presenta la experiencia de una escuela concreta situada en el distrito de Chamberí, con una población escolar de 350 alumnos entre tres y catorce años y con un 25-28 por 100 de población inmigrante. Sorpresa, desconcierto, resistencia son algunas de las reacciones del profesorado ante el paso de una población de

una gran homogeneidad a un «verdadero mosaico» en cuanto a cultura, nivel académico, esquemas de socialización, etc. Y aunque el centro se ha ido dotando de recursos para atender a esta población diversa, como el programa de Educación Compensatoria, éstos resultan insuficientes.

La reflexión final de la ponencia insiste en la importancia de la integración escolar como paso para la integración de los hijos de inmigrantes en la sociedad.

Finalmente *Omar Droubi, del Servicio de Atención a Jóvenes del Programa de Atención al Inmigrante, de la Asociación Musulmana de España (mezquita de Tetuán)*, presenta el relato de un hijo de inmigrante que se siente integrado aunque es consciente de que esto no ocurre con muchos jóvenes de su edad. Señala la importancia de la integración como vínculo afectivo con la sociedad de acogida frente a la situación usual de muchos jóvenes de «no sentirse de ningún sitio».

4.2. Grupos de trabajo y puesta en común

Se formaron nueve grupos teniendo en cuenta que las entidades que enviaron más de un participante pudieran estar presentes en varios de ellos.

El trabajo de grupo se orientó a compartir y valorar, mediante el método de análisis de casos, información directa que pudieran tener los participantes del grupo sobre cuestiones relacionadas con los hijos de inmigrantes y jóvenes inmigrantes. Mediante el uso de este método se procuraba que al tratar problemas o dificultades, éstas se presentaran dentro de un contexto amplio: local, familiar, educativo, laboral, etc., y anclado en los hechos tal como son percibidos por los implicados. Por eso se pidió a los miembros de cada grupo que contaran casos reales en que figuraran niños o jóvenes.

Los grupos de trabajo abordaron la problemática de los menores inmigrantes e hijos de inmigrantes diferenciando tres grupos de edad: el de los más pequeños (cero a cinco años), el de los medianos (seis a doce años) y el de los jóvenes (trece a dieciocho años).

En cada grupo se presentaron y se analizaron casos específicos que se abordaron desde las distintas variables del contexto familiar, escolar y social de estos menores. El trabajo en grupos concluyó con una puesta en común.

En la puesta en común emergieron una serie de cuestiones que aunque estén específicamente relacionadas con el tramo de edad abordado por cada grupo, comparten entre sí características que giran en torno al hecho de ser inmigrantes.

En orden a organizar todos los temas que emergieron en de la puesta en común, pueden diferenciarse unas cuestiones de tipo conceptual y varias referentes a situaciones específicas, unas obstaculizadoras de

los procesos de integración, otras facilitadoras y otras que, estando enfocadas hacia la integración, deberían perfeccionarse.

1. Cuestiones conceptuales:

- El concepto de menor inmigrante se construye como problema — no teórico sino social— y al referirse a éste se remite siempre a su problemática cultural, educativa, socioeconómica, etc. Esto conduce a confundir un objeto de estudio con sus situaciones particulares y, en este caso, siempre socialmente problemáticas. La consecuencia de todo esto es un etiquetamiento previo de carácter peyorativo.
- Se plantea la importancia de la variable socioeconómica y se señalan en relación con esta, los rasgos que comparte la familia inmigrante con la población autóctona de su mismo nivel.
- A esto se agrega el hecho de que los casos presentados son en su gran mayoría relatos sobre dificultades, fracaso social, desajuste en las relaciones familiares, etc., produciéndose una connotación negativa de lo tratado.

2. Situaciones específicas:

— *Que obstaculizan los procesos de integración:*

- La reagrupación familiar. Se realiza una crítica muy fuerte de la normativa de reagrupación familiar, que prolonga y entorpece a ésta, separando al padre o a la madre de sus hijos durante mucho tiempo y produciendo un gran desajuste en las relaciones familiares ocasionando en ellas deterioro de las relaciones, desajuste emocional de padres e hijos, transtruque de roles familiares, dificultades escolares, etc.
- La ausencia de apoyo y orientación psicológica para familias reagrupadas.
- El desconocimiento de los recursos disponibles, constante entre los colectivos inmigrantes.
- El sistema educativo. Se considera que no está suficientemente preparado para incorporar a niños y jóvenes que proceden de la inmigración. Se evidencia un insuficiente sistema de apoyo (carencia de profesores), un vacío educativo a partir de los catorce años (programas de garantía social).
- Inserción laboral: escasez de programas.

— *Que facilitarían los procesos de integración:*

- Redes entre iguales fomentadas dentro del espacio escolar donde los hijos de inmigrantes inician su socialización entre pares.

- Sistemas adecuados de información adaptados a las diferencias culturales y compensatorios del no fácil manejo de la lengua y del desconocimiento de los «códigos» de interacción propios de la sociedad de acogida, etc.
- Intervención conjunta escuela-servicios sociales, principalmente para acompañar los procesos educativos y aportar a la escuela conocimiento del medio familiar y social donde se desenvuelve el alumno.
- Sistema de acogida que vaya acompañado de otras actuaciones de integración activa tales como pisos tutelados, orientación laboral para los jóvenes, etc.
- El acatamiento de las leyes de menores ; el desconocimiento de la ley no exime a nadie de su cumplimiento y menos aún a las personas e instituciones encargadas de hacerlas cumplir

4.3. *Ponencia final*

Fue realizada por Jordi Moreras, investigador de la Fundación CIDOB de Barcelona, sobre el tema «Hijos de Inmigrantes: el caso de Ciutat Vella».

El distrito de Ciutat Vella (Barcelona) muestra los índices más importantes de población origen extranjero en Barcelona, en 1998, aproximadamente, un 10 por 100, aproximadamente, sobre el total de la población allí residente.

La investigación realizada por la Fundación CIDOB se planteó cuatro objetivos principales:

- Establecer una primera aproximación a la realidad social de los hijos de padres inmigrantes de origen marroquí, filipino, paquistaní y dominicano en los cuatro barrios del distrito de Ciutat Vella (Raval, Gotic, Casc Antic i Barceloneta).
- Analizar cómo se percibe y problematiza la situación de este grupo de edad (infancia y adolescencia) por parte de instituciones escolares, instituciones públicas, asociaciones y familias inmigrantes.
- Recoger y analizar las opiniones que expresan adolescentes y jóvenes de estos cuatro orígenes, con respecto a los discursos anteriores que proyectan sobre ellos un determinado modelo de integración social.
- Observar los diferentes ámbitos de socialización en los que éstas nuevas generaciones se encuentran inmersos, como forma de evaluar los múltiples procesos de integración social que protagonizan.

El resultado principal de la investigación habría sido constatar la enorme variedad de las situaciones reales y los serios inconvenientes

que para su adecuada evolución se producen, por la tendencia a etiquetarlas uniformemente en virtud de prejuicios poco conscientes y nada matizados. Desembocó así la ponencia en una insistente interpelación, dirigida a los participantes en las Jornadas, para que no concibieran sus intervenciones relativas a los inmigrantes con arreglo a ideas elaboradas desde fuera de las diversísimas situaciones existentes.

POLÍTICAS MIGRATORIAS EN LOS PAÍSES DE LA OCDE: EL CASO DE ESPAÑA

26-30 de julio de 1999

Marta Casal Cacharrón

Este curso, dirigido por el Prof. Antonio Izquierdo, se desarrolló en el marco de los que cada verano organiza en El Escorial, la Fundación General de la Universidad Complutense.

1. El contexto de la inmigración a España

La experiencia de nuestro país en materia de inmigración es reciente. Ha sido en las dos últimas décadas cuando España a pasado a pertenecer a los llamados «países de inmigración». Los instrumentos legislativos que han regulado hasta el momento actual la inmigración en nuestro país son la Ley Orgánica 7/1985 sobre derechos y libertades de los extranjeros y el Reglamento de ejecución de la ley por Real Decreto 155/1996.

La Ley del 85 se configuraba en su preámbulo como garante de los derechos de los extranjeros que se hallasen legalmente en España y en sintonía con el artículo 13 de la Constitución que establece que los extranjeros gozarán en España de las libertades públicas que establece el Título Primero.

Desde la aprobación de la Ley se ha confirmado la contradicción entre el espíritu de la misma y las consecuencias de su aplicación, que más que tender a la protección de los derechos de los inmigrantes, lo que ha provocado es la marginación de los mismos y obstaculizar, en lo que a la Ley compete, la integración social.

La actual Ley ha sido criticada por diversos agentes sociales dada su ineficacia para canalizar la entrada de nuevos inmigrantes legalmente; por dificultar la residencia estable de una inmigración que en su mayoría tiene voluntad de permanencia en nuestro país; por no garantizar una serie de derechos fundamentales a la condición humana independientes del estatus legal del que se goce o «sufra»; por poner obstáculos a la reagrupación familiar; por la ambigüedad que caracteriza a la re-

dacción de su articulado y la arbitrariedad en la aplicación del mismo; por la indefensión jurídica a la que se ven expuestos ante una Ley denunciada por su carácter policial.

Pasados trece años desde su aprobación, se impone la necesidad de plantear un debate político y social para emprender una reforma que, esperamos, adecue la Ley a la realidad migratoria y garantice los derechos de los inmigrantes que establece la Constitución. Tres propuestas de reforma de la Ley de Extranjería se presentan en los primeros meses del 98 por parte de Convergencia i Unió, Nueva Izquierda con Iniciativa per Catalunya e Izquierda Unida. La propuesta del PSOE entró más tarde como enmiendas a las que hay que sumar las del Partido Popular.

En este contexto se plantea el curso que nos ocupa como marco académico de reflexión y debate sobre la política de inmigración en nuestro país. Representantes de diversas instancias políticas y sociales (partidos políticos, sindicatos, Ong's, empresarios, investigadores) fueron partícipes de este encuentro que se articuló en torno a los siguientes temas.

2. Políticas de inmigración en España

Leopoldo Calvo Sotelo, Subsecretario del Ministerio del Interior fue el encargado de abrir estas jornadas.

En su intervención reiteró la necesidad de partir del consenso político para abordar los asuntos relacionados con la inmigración. Utilizar la inmigración como arma electoral deriva en efectos poco deseables como se ha visto en Francia, por la excesiva politización del fenómeno: *«Usar como arma arrojadiza el tema de la inmigración la convierte en un concepto META, va más allá, incluye aspectos que no son referidos a la inmigración, como la identidad nacional, la degradación urbana».*

Partiendo de este consenso, señala como ejes fundamentales sobre los que se ha de articular la política migratoria, el control de los flujos y el control de las fronteras.

El reconocimiento de la ineficacia del actual sistema de control y canalización de flujos migratorios a través del contingente y la necesidad de mejorarlo en su concepción y aplicación¹, se ha planteado desde todos los grupos políticos, incluido el Partido Popular². Calvo Sotelo señaló los efectos del tratado de Schengen, sobre las cuestiones de proce-

¹ Referido a que deje de funcionar como un proceso de regularización encubierta para los que ya están en el país y sirva para canalizar los nuevos flujos anuales.

² Sin embargo, partiendo de este reconocimiento y de la consideración de la inmigración como fenómeno estructural, es significativa la enmienda del PP (e-99) a todas las propuestas que plantean la obligatoriedad de convocar un contingente anual, en la cual, se cambian las palabras «se establecerá» por «se podrá establecer».

dimiento en la aplicación de la Ley, que *«anulan en ocasiones cualquier buena intención de la misma»*.

Respecto al reforzamiento en el control de las fronteras de Ceuta y Melilla, como se verá, el consenso se desvanece y estas acciones son duramente criticadas por otras fuerzas políticas, si bien Calvo Sotelo las ha definido como *«imprescindibles y resultado de un gran esfuerzo interministerial»*, destacando el aspecto asistencial *«con un centro y programas de acogida modélicos»*.

La lucha contra la explotación de extranjeros y contra las redes de tráfico de inmigrantes ha sido otro aspecto destacado en esta intervención, en la que se aportaron datos sobre el crecimiento de este tipo de organizaciones³. Desde una óptica excesivamente optimista o si se quiere poco realista, a mi parecer, se destacó el papel de las campañas de información, en los países de origen, sobre las redes de tráfico como medida para prevenir la inmigración ilegal.

Se manifestó la necesidad de superar carencias dentro de la administración para una gestión e intervención más eficaz en el campo de la inmigración orientadas a: la creación de organismos administrativos a nivel provincial (Oficinas únicas de inmigración), la conciliación de las diferentes culturas organizativas de los Ministerios que intervienen en la materia, aumentar los medios materiales y humanos especializados en la materia y la demanda de mayor conocimiento de los flujos migratorios.

La intervención de Antonio Izquierdo confirma la necesidad de un mayor conocimiento de la realidad migratoria a través de los datos que la actual Ley no ayuda a precisar: *«no digo que conozco el flujo de entradas clandestinas, pero esta ley no sirve para dibujar la entrada y el trabajo irregular, y los movimientos de lo regular a lo irregular; ya no de entradas y salidas, sino que no habla de lo que tenemos dentro»*. A pesar de esto, nuestro país aparece junto a México e Italia como expertos en el conocimiento de la inmigración irregular.

Este es uno de los motivos que deben de guiar el planteamiento de reforma de la Ley, ya que *«la correcta gestión política mejora el conocimiento de la realidad»*⁴. Pero la denuncia fundamental a la actual Ley es la producción interna de irregulares, *«irregulares sobrevenidos»*, que se añaden a los que ya entran de esta forma en nuestro país, esto es, *«su incapacidad para regular los flujos migratorios dado el significativo peso de la inmigración irregular»*. Plantea como hipótesis el aumento de los

³ Se echó en falta el análisis de los efectos restrictivos del tratado de Schengen y de la potenciación de medidas de carácter policial, como el control perimetral en Ceuta y Melilla, sobre el incremento de las redes de tráfico de inmigrantes.

⁴ *«La inmigración irregular en España 1986-1998 a la luz de las regularizaciones y de las experiencias de los contingentes anuales de trabajadores extranjeros»*. Seminario sobre las medidas de prevención y de combatir el empleo de extranjeros en situación irregular. La Haya 22-23 abril 1999. p. 3.

flujos de inmigración legal en todas las categorías a tenor de lo que muestran los datos de los dos últimos años, no sin antes precisar que *«las variaciones de los flujos anuales, a veces, son más producto de aspectos administrativos que de una variación real»*.

El grueso de su intervención se centró en el análisis de la inmigración irregular a través de la encuesta del CIS 2216 a Extranjeros en situación irregular de 1996. El conocimiento de los datos sobre esta inmigración revela que no es diferente de la regular, por el contrario pasar del estatus jurídico regular a irregular es una constante. Para el profesor Izquierdo lo más importante para emprender una reforma de la Ley, no es tanto el número de inmigrantes irregulares, como profundizar en el conocimiento de la composición, de su diversidad, de sus causalidades.

En este sentido el perfil que se desprende de los datos de la encuesta coincide con la inmigración regular, *«la fotografía regular/irregular coincide»* en su composición por sexo, edad, ocupación. Tienen intención de quedarse por un tiempo, ya que el 10 por 100 vive en pareja y domina el estado civil casado. La mayoría declara que su situación económica y laboral ha mejorado, aunque según la encuesta existe un elevado porcentaje de parados, variable que está en estrecha relación con el tiempo de residencia y su influencia sobre las redes, el dominio del entorno, del idioma, etc.

También en cuanto a sus biografías, planes y expectativas la inmigración irregular es diversa y compleja. Se enfrenta a la imagen monolítica y simplista que se quiere dar, que fomenta el desconocimiento y los prejuicios.

Se incide de nuevo en la necesidad de adecuar la Ley del 85 a la evolución del fenómeno, que más que cesar va a seguir en aumento. España va a seguir siendo un centro de atracción; el 58 por 100 de los encuestados tenía familiares aquí y esto es un elemento determinante a la hora de elegir el país de destino y de manifestar voluntad de permanencia. Así, se apela a una verdadera voluntad política de cambiar la situación, de adaptarse a la realidad de la inmigración, de escucharla; y se denuncia la dejadez de las instancias políticas en este terreno cuya reacción viene marcada por las presiones externas; reacción tardía pero *«aún estamos a tiempo»*.

El debate sobre el cambio legislativo fue protagonizado por representantes de los tres grupos políticos que presentaron propuesta para la reforma de la Ley 7/85: Carles Campuzano (C i U), Pablo Castellano (IU), Mercé Rivadulla (IC- EV), a los que se unió Leopoldo Calvo Sotelo (PP) cuyas enmiendas resultan de especial importancia.

En el debate se partió de la necesidad de un consenso de máximos en el proceso de reforma de la Ley, y se calificó al mismo como laborioso y lento, pero muy participativo, abierto y satisfactorio pues el resultado es un texto no partidista en respuesta al espíritu común de no politizar la materia. A pesar de que lo deseable sería su aprobación en

esta legislatura, el tiempo político se presenta ajustado por la proximidad de las elecciones generales y es posible que su aprobación se ponga a finales del próximo año.

Se calificó como insuficiente e inadecuada la actual Ley. Las iniciativas presentadas suponen un avance importante en el reconocimiento real de derechos y libertades de los extranjeros articulándolos positivamente en consonancia con el texto constitucional, protegiendo aquellos derechos fundamentales del ser humano independientes de su situación legal: derecho de reunión; de asociación; derecho a la tutela judicial efectiva⁵; derecho a la protección de la salud⁶, derecho a la educación de los extranjeros menores de edad⁷; derecho a acceder a prestaciones sociales⁸. Se pretende equiparar a los inmigrantes en situación regular en derechos y libertades a los nacionales, a través de derechos como el acceso al empleo en la Administración Pública⁹, el derecho al sufragio activo y pasivo en las elecciones locales¹⁰.

Se ha reiterado por parte de todos los grupos la necesidad de no valorar la Ley por lo que refiere al derecho al voto, ya que sería pervertir el significado y la intención de la misma que es favorecer la integración social, reducir el número de irregulares y evitar la espiral de irregularidad/regularidad en la que se ven envueltos gran parte de los inmigrantes. Este debe ser el eje básico que articule la nueva Ley entorno a las siguientes proposiciones:

⁵ La propuesta de CiU y las enmiendas del PP y PSOE ponen restricciones a este derecho en el caso de los inmigrantes irregulares, a los que se les concedería únicamente para casos de necesidad en procedimientos penales y en las causas de asilo y expulsión.

⁶ Las propuestas de IU y NI-IC son las más abiertas ya que garantizan la asistencia plena en cualquier caso para todos los extranjeros que carezcan de recursos. Para los inmigrantes en situación irregular CiU y PSOE proponen que sea plena en casos de urgencia, en la atención a menores y el PSOE incluye además a las mujeres embarazadas. Todos los grupos excepto el PP proponen que el acceso a la sanidad sea para los extranjeros residentes «en las mismas condiciones que los españoles» frase que enmienda el PP, el cual además no entra a tratar el tema de la asistencia para los irregulares.

⁷ Este derecho incluye en todas las propuestas el derecho a becas, ambiguo en los textos de enmiendas del PP que las asignan únicamente a los residentes legales.

⁸ En este punto existe gran divergencia de criterios entre los grupos, la más amplia, como en la mayoría de los aspectos tratados en la Ley, es la de IU y NI-IC que establece la equiparación de los inmigrantes (independientemente de su situación legal) con los españoles en el disfrute de las prestaciones sociales básicas en caso de necesidad. El PP y CiU no se manifiestan en esta cuestión.

⁹ También en este punto existe disparidad de criterios ya que el PP y CiU no introducen modificaciones al respecto de la Ley vigente.

¹⁰ Se reconoce que este derecho no se aborda en ninguna de las propuestas con todas sus consecuencias, ya que existen recelos importantes para tratarlo en profundidad por la carga simbólica que conlleva y por las limitaciones planteadas por la Constitución. Todas las propuestas tienden a incorporar el sufragio activo y pasivo para los inmigrantes residentes en las elecciones municipales, a excepción del PP que mantienen la situación actual y solo contempla la posibilidad de participación para los residentes permanentes.

- Sistema permanente de regularización por arraigo para aquellos que puedan demostrar que llevan más de dos años viviendo en España.
- Posibilidad de otorgar visados en España para personas que ya están aquí y que con la actual legislación han de viajar a su país para realizar el trámite.
- Denegación motivada de los visados de entrada¹¹.
- Permisos de estancia para realizar búsqueda de empleo, ya que los contratos en el país de origen son difíciles de conseguir¹².
- Desligar el permiso de trabajo y residencia¹³.
- Facilitar la renovación de los permisos de trabajo y residencia para evitar la irregularidad cíclica¹⁴.

El texto necesita todavía ser revisado pues se constata la existencia de matices ambiguos que pueden desembocar en arbitrariedades a la hora de la aplicación de la Ley.

Los representantes de todos los grupos políticos a excepción del representante del PP, valoraron negativamente el acuerdo de Schengen y la hipocresía que genera ya que nadie se atreve a cuestionar ciertos derechos inherentes a la dignidad humana y que en la práctica se ven limitados por los acuerdos y las medidas de seguridad internacionales que hacen caer en España, por su estratégica situación geopolítica, una de las mayores responsabilidades. Leopoldo Calvo Sotelo considera positivamente el acuerdo mencionado y el «sistema de información» que lo acompaña con el siguiente argumento: «no existe integración sin control y no existe control sin información».

3. Políticas de integración social de los inmigrantes

Para abordar esta problemática se dieron cita representantes del PP, del PSOE y de las comunidades autónomas de Murcia, Andalucía y de la ciudad de Melilla.

¹¹ El PP ha enmendado esta propuesta y no exige motivación, lo que hasta ahora solo provoca arbitrariedad en la concesión e indefensión del inmigrante que no tiene capacidad de recurrir.

¹² Siguiendo el modelo italiano en el que se conceden permisos de 90 días. Todo parece indicar que esta propuesta no va a ser recogida pues no existe consenso.

¹³ Tampoco existe consenso con las propuestas de IU y NI-IC de eliminar la necesidad de permiso de trabajo y mantenerla únicamente para acceder al primer permiso de residencia por motivos laborales, eliminando la preferencia nacional. PSOE y CiU se mantienen prácticamente en la línea de la Ley actual y el PP no varía en absoluto en su propuesta la legislación vigente.

¹⁴ También en este apartado las propuestas del PP, CiU y PSOE, no solo no contribuyen a paliar los efectos perversos de la actual Ley, sino que los acentúa.

Cabe destacar el acuerdo de la mayoría de los participantes en torno a la problemática de la integración, con algunas discrepancias significativas, como veremos, del delegado del gobierno en Melilla, Enrique Beamud.

Se parte de la aceptación de la inmigración como fenómeno estructural que es necesario canalizar y organizar por el bien de la convivencia. Además se insiste en la necesidad de los países europeos de mano de obra foránea dadas las peculiaridades de un mercado laboral complejo que presenta vacíos en determinados sectores y zonas que vienen a ser cubiertos por los inmigrantes que tienen la intención de asentarse.

Favorecer este asentamiento y superar las discriminaciones que la anterior Ley justificaba es una condición sin la cual el proceso de integración está condenado a fracasar. La base ha de ser el reforzamiento de los derechos y libertades teniendo como único límite el respeto a los derechos humanos fundamentales. Se considera un paso importante la articulación de los derechos en positivo poniendo las limitaciones a los mismos a posteriori.

La crítica a la política de refuerzo de fronteras es generalizada por su ineficacia, por su carácter policial y por el papel que asigna a comunidades como Andalucía de «ser el gendarme de Europa». Se apela a un cambio de sensibilidad desde la UE en esta materia. Se ha reconocido la incompatibilidad de este tipo de medidas con el respeto de los derechos humanos, a la vez que se reconoce la imposibilidad en un plano real de dejar las fronteras abiertas por ser contraproducente, en primer término, para los propios inmigrantes; «*el control es necesario para regular y visibilizar*» y para establecer unas condiciones dignas de vida que eviten manifestaciones xenófobas por parte de la sociedad española, las cuales, según los participantes en estas jornadas, responden a una cuestión socioeconómica que rechaza la miseria y la marginalidad.

A pesar de que el concepto de integración y su medición es polémico, existe consenso en la necesidad de trabajar con la población inmigrante y con la sociedad española simultáneamente. Sin embargo, se ha echado en falta más concreción en las medidas que se puedan llevar a cabo en la sociedad receptora.

Se ha planteado la necesidad de aproximar la Administración a los inmigrantes, a través de la delegación de funciones a las CC.AA. y ayuntamientos, para gestionar entre otros aspectos las políticas activas de empleo que contribuirían a sacar a la luz la irregularidad; si bien se manifestaron algunas reticencias por parte del representante del PSOE por considerar que la problemática de la inmigración ha de atenderse dentro de un «armazón nacional»

El tono más duro vino de parte del delegado del gobierno en Melilla para el cual la inmigración supone un problema para la UE «*que se ve desbordada*». Se hacen imprescindibles medidas como las contenidas en el acuerdo de Schengen. En su opinión los ejes que han de guiar la po-

lítica de la UE son: «*el control férreo del perímetro fronterizo, la lucha contra las redes ilegales del tráfico de personas y la asistencia a las víctimas del mismo, y el fomento de los mecanismos de cooperación internacional*».

4. Políticas del mercado de trabajo y de la vivienda

La intervención de Ubaldo Martínez Veiga, catedrático de Antropología, se centró en las condiciones de acceso a la vivienda por los inmigrantes, a través del estudio de casos. La relevancia de la vivienda como elemento de integración social es indudable y también en este ámbito los inmigrantes sufren graves carencias y tratos discriminatorios tanto en las zonas urbanas como en las rurales.

El pueblo de El Egido (40.000 hb.) constituye un ejemplo significativo. Su economía descansa en el trabajo, en el sector agrícola, de unos 4.000 inmigrantes de los cuales sólo el 1 por 100 vive en el casco urbano. Las viviendas disponibles para su alquiler son aquellas que están en peores condiciones dentro de la zona centro en fase de transición y a la espera de un proceso de «gentrificación». Hasta entonces, estas viviendas están produciendo enormes beneficios ya que a los inquilinos inmigrantes siempre se les exige entre un 25 y 30 por 100 más. No todos pueden soportar esta explotación económica y muchos recurren al alquiler de garajes en los que se hacinan en cantidades de 20 o 30 individuos, ante lo cual la respuesta de las autoridades locales es la expulsión por razones de salud pública; se les estigmatiza y condena a la segregación espacial.

El resto, 99 por 100, viven en cortijos abandonados próximos a los cultivos en peores condiciones de salubridad y hacinamiento que en las ciudades. El profesor Ubaldo Martínez señala «*que no se trata de un fenómeno estructural sino que es una estrategia de determinados actores sociales, entre otros el ayuntamiento, promoviendo la habitabilidad de estos cortijos para que los inmigrantes salgan del centro de las ciudades y produciéndose una situación de Apartheid*».

Otro ejemplo de segregación espacial lo constituye el Parque Ansaldo en Alicante. Se encuentra a un kilómetro del pueblo y es una zona en la que se han producido dos procesos de sucesión espacial que han configurado finalmente un espacio habitado por inmigrantes y gitanos que no coexisten ya que están divididos espacialmente. Destaca la estigmatización y penalización de esta zona constantemente vigilada por la Guardia Civil, favoreciendo una opinión pública negativa hacia la integración de los inmigrantes y dificultando su acceso al ámbito laboral.

En las grandes ciudades como Madrid o Barcelona se dan diversas situaciones. En estas ciudades el número de inmigrantes dedicados al servicio doméstico como internos, principalmente mujeres, produce

una superposición del ámbito social y laboral con lo que la segregación espacial sobre este colectivo es nula, pero este fenómeno origina consecuencias negativas sobre las condiciones de vida y trabajo. Éstas están produciendo un movimiento de internas a externas.

Las zonas que ocupan los inmigrantes en las ciudades corresponde a los barrios del centro, a los cascos históricos, en los que se concentra gran número de viviendas en alquiler (44 por 100), de las cuales el 50 por 100 son anteriores a 1950 y tienen graves carencias como agua caliente o cuarto de baño. Los inmigrantes se concentran en estas zonas «despreciadas» y son extorsionados económicamente por las imposiciones de los propietarios en la modalidad de pago.

La discriminación en el acceso al empleo de los trabajadores inmigrantes es manifiesta y la propia Ley de Extranjería la refrenda al establecer la «preferencia de los nacionales», situando a los trabajadores inmigrantes en un segmentado mercado laboral en nichos laborales muy específicos. Pablo Pumares, profesor de Geografía Humana, destacó en su intervención que a pesar de la concentración en determinados sectores y ocupaciones como el servicio doméstico o la agricultura, *«hay que insistir en la idea de la heterogeneidad ya que hay un 14 por 100 de inmigrantes en trabajos técnicos, directivos y administrativos»*. La heterogeneidad viene determinada también por las diferencias del contexto comarcal, regional y provincial y por el grado de control social del mismo.

Se da una alta segregación por nacionalidades y sexo en el acceso al empleo y las condiciones laborales son peores para las mujeres. Se concentran en aquellos sectores en los que no existe competencia con los españoles y en los que es común la economía sumergida que se nutre de trabajadores flexibles, dispuestos a una alta movilidad espacial, con escasa capacidad para exigir mejores condiciones laborales.

Denuncia la nula voluntad política para paliar esta situación, regularizar y sacar a la luz la economía sumergida, que implica inevitablemente que vivan en situación irregular; *«exigen a los inmigrantes que sean los más legales sin atreverse a tocar las estructuras que perpetúan esta situación»*.

Los representantes sindicales José Luis Sánchez (CC.OO) y Almudena Fontecha (UGT) denunciaron la discriminación de los trabajadores inmigrantes en las posibilidades de acceso al empleo, sustentadas en una política de flujos sectorializada *«que manifiesta prejuicios racistas»*. Si bien la discriminación es independiente del estatus legal, incide en mayor medida sobre los inmigrantes irregulares que son explotados en zonas de nuestro país en las que perviven *«formas de contratación y condiciones laborales semi-caciquiles»*.

Se establece una tipología de la situación de los inmigrantes en relación al mercado laboral; los grupos regularizados y asentados están compuestos por profesionales y técnicos provenientes de la UE, Europa del Este y de algunos países de América Latina, junto con los pequeños

empresarios y autónomos de la hostelería y el comercio. Los trabajadores en una situación más precaria se concentran en nichos laborales y tienden a agruparse por nacionalidades. Sobre este grupo se está produciendo una situación paradójica debido a que aumenta el paro a la par que el trabajo en puestos cubiertos únicamente por inmigrantes.

Se insiste en la necesidad de corregir el funcionamiento del contingente y de adecuarlo a las necesidades del mercado laboral, así como de agilizar y simplificar el proceso burocrático. El número de solicitudes para el contingente ha aumentado este año de 65.000 (1998) a 90.000 entre otros factores por los excedentes de 1998, por la influencia de la inmigración ya asentada que actúa como atracción de nuevos flujos, y por el miedo a una Ley más restrictiva ante la inminente reforma. Se han concedido 30.000 permisos. A la vista de los datos se hace imprescindible, también para los sindicatos, no sólo la mejora del contingente, desvirtuado por regularizar a los que ya están dentro¹⁵, sino complementarlo con un sistema de regularización permanente por arraigo. Se propone también una política activa de integración que incida en aspectos cruciales como la educación, la sanidad, el voto, la reagrupación familiar. Aunque la Ley no es la panacea, si ha de ser el punto de partida para evitar la generalización de conflictos (hasta el momento aislados), de trasfondo socioeconómico más que racista, con la sociedad receptora, causados por el fracaso en las políticas de integración social.

5. Políticas migratorias y cooperación para el desarrollo

Los cambios en la concepción de la cooperación para el desarrollo y la crisis de la misma fueron los ejes en torno a los que giró la intervención de Rafael Grasa, coordinador del área de Estudios sobre Cooperación y Desarrollo de la Universidad Autónoma de Barcelona.

La cooperación al desarrollo empieza a articularse frente a la cooperación internacional hace diez años y tiene en cuenta un aspecto fundamental que la cooperación internacional no había tenido demasiado en cuenta: la población, así como un cambio en las relaciones Norte-Sur. El Sur es centro de atención para el Norte por cuestiones geopolíticas y por la potencialidad de los movimientos migratorios que se expresan de forma significativa en dos líneas de fractura: México-EE.UU. y UE- Mediterráneo. La cooperación al desarrollo surge para *«amortiguar el proceso masivo de inmigración»*.

La crisis de la cooperación para el desarrollo comienza a partir de 1992 con el cuestionamiento de su eficiencia. *«Se produce una crisis de justificación y legitimación»*, *«se constata que las ayudas sólo han fun-*

¹⁵ En 1999 el 50 por 100 de las solicitudes del contingente proceden de trabajadores en el exterior.

cionado cuando se ha aplicado un enfoque de género y fomentador de la participación de la sociedad que la recibe». El enfoque del apoderamiento se va consensuando en los discursos de diversos organismos internacionales, Banco Mundial, GATT, FMI que recuperan el diálogo con la sociedad civil. Desarrollo ya no se identifica con crecimiento económico; el desarrollo económico pasa a ser un aspecto del desarrollo entendido como un proceso más amplio que afecta a todos los países; se trata de ampliar las capacidades y oportunidades de las personas a través del apoderamiento.

En el nuevo modelo de cooperación se establecen las siguientes pautas:

- Deseconomización de la cooperación. La economía no es un factor central.
- El modelo del Norte no es sostenible globalmente. Se plantean nuevos caminos que tendrán en cuenta componentes culturales, sociales y medioambientales.
- El desarrollo se concibe como corresponsabilidad de Norte y Sur.
- La ayuda al desarrollo es una parte de la cooperación; ésta incluye cualquier práctica o política que mejore la posición del Sur respecto al Norte.

Desde este nuevo planteamiento las políticas migratorias de los países receptores están insertas en las políticas de desarrollo y cooperación. Siguiendo la lógica del nuevo discurso deberían ser políticas nacionales y contar con acuerdos y actuaciones regionales como los sistemas de preferencia generalizados de la UE. El papel fundamental de los cooperantes ha de realizarse en el Norte a través de la educación para el desarrollo que lleve a un cambio de valores, actitudes y conductas.

El reto está en conciliar el discurso con la práctica, en la cual el neoliberalismo sigue imperando.

Mbuyi Kabunda, presidente de Sodepaz, plantea también el codesarrollo y la corresponsabilidad Norte-Sur como la vía a seguir de cara al desarrollo a través de actuaciones concretas como la condonación de la deuda externa, convertir el gasto militar en desarrollo, cambiar los hábitos de consumo del Norte, aumentar el precio de las materias primas y la producción del Sur para que deje de ser un mercado del Norte, etc. Estas propuestas están en la línea que marca el nuevo discurso que aparentemente Norte y Sur han consensuado. La realidad nos muestra de nuevo la distancia que existe con los discursos a través de cuestiones concretas como: el tratamiento electoralista de la inmigración acompañado del surgimiento de sentimientos racistas y xenófobos, la patologización del inmigrante entendido como problema, la generalización de la idea de la invasión fomentada por los medios de comunicación y por el tratamiento de la inmigración como cuestión de orden público (con-

templada junto con fenómenos como el crimen organizado) por políticas supranacionales como Schengen

6. Políticas migratorias comparadas en el ámbito internacional

Marta Tienda, profesora de sociología de la Universidad de Princeton, nos ofreció algunas claves de las consecuencias socio-políticas de la inmigración mexicana a EE.UU. Los efectos de la migración se manifiestan de forma diferente a través del tiempo y del ámbito en el que se analicen, sea éste local, regional o nacional. La primera distinción que ha de tenerse en cuenta en el análisis de los efectos es la que se establece entre las comunidades con larga tradición migratoria y las que se han incorporado recientemente a los flujos ya que *«la experiencia de la migración moldea los efectos»*. En México aunque la emigración tiene cada vez un carácter más urbano, el peso lo siguen representando las comunidades rurales.

Hasta el momento el grueso de los estudios se ha centrado en el impacto de las remesas de dinero sobre el bienestar de los migrantes, sus familias y sus comunidades. La cantidad de dinero enviada depende de si el migrante es permanente o temporal, y el efecto multiplicador de las remesas depende si van a parar a familias rurales o urbanas. En las primeras los hábitos de consumo se dirigen hacia bienes producidos en la nación, mientras que en las segundas una parte del dinero vuelve al exterior a través de la demanda de exportaciones. Las diferentes experiencias migratorias se manifiestan a través de las remesas que envían. En unos casos éstas se limitan a cubrir los gastos familiares sin posibilidades de ahorro. En otros las ganancias que llegan a las familias son mínimas debido a los enormes gastos que supone la emigración, especialmente entre los inmigrantes no autorizados, y en otros las remesas son nulas.

Respecto a los efectos de las remesas sobre las comunidades señala dos tipos. *«En la mayoría de los casos son una fuente de apoyo para el consumo familiar, la mejora de la vivienda y de los servicios urbanos básicos; pero se dan en algunas comunidades cambios productivos de mayor impacto en los que las remesas actúan como fuente de inversión dentro de un proceso de desarrollo amplio impulsado por fuerzas locales y regionales.»*¹⁶

Los costos familiares y comunitarios han sido un foco de atención reciente. La pérdida de capital humano es el costo más importante de la emigración para México, dadas las características de éstos. Son personas activas, en buenas capacidades para trabajar y en las que México ha invertido en salud, educación e infraestructura social. México recibe

¹⁶ **«Migración entre México y Estados Unidos: efectos económicos y sociales en los dos países»**. Ponencia presentada por Marta Tienda en El Escorial, 30 de julio. Página 44.

como rendimiento de esas inversiones las remesas que envían los emigrantes.

En las comunidades con mayor migración se producen cambios en las organizaciones sociales y políticas de consecuencias negativas. Son los jóvenes con mayor iniciativa los que se van, perdiendo así sus dirigentes potenciales; se producen problemas de desintegración familiar y de carácter psicológico y social hasta ahora poco analizados.

Los efectos de la emigración mexicana en los Estados Unidos difieren según el nivel de análisis sea nacional, regional o local. En la actualidad, las circunstancias económicas y políticas limitan la movilidad económica de los emigrantes y la reducción en prestaciones sociales dificulta su integración y adaptación. «*En este contexto se extiende la percepción de que los costos son mayores que los beneficios*»¹⁷. Se trata de un problema de distribución, ya que no todos los sectores de la sociedad comparten igualmente costos y beneficios.

Se ha demostrado que los efectos de la migración sobre el salario y trabajo de los grupos nativos no es importante. Éstos se observan especialmente sobre otros trabajadores nacidos en el extranjero. «*Los efectos negativos de la incorporación de nuevos migrantes sobre el salario de otros grupos laborales recaen fundamentalmente sobre los migrantes previos ya residentes*»¹⁸. En algunas industrias de Nueva York o Los Ángeles se produce un efecto de desplazamiento de empleo por los migrantes, ya que los empleadores lo encuentran ventajoso, pero no se ha investigado lo que sucede con los trabajadores nativos, para los que supondría un coste importante de no encontrar otro empleo. Los trabajadores migrantes y sus empleadores, nativos o extranjeros, son los más beneficiados económicamente. Para los empresarios agrícolas y de zonas fronterizas el beneficio es mayor.

Respecto a los costos en gastos sociales, producidos por los inmigrantes en los gobiernos estatales y locales, se destaca que el 80 por 100 se producen en educación lo que habría de tomarse como inversión recuperable en un futuro. Sin embargo, este tema ha llevado a los estados a demandar al gobierno federal la recuperación de los costos de los servicios a inmigrantes no autorizados, sobre estimaciones de los mismos demasiado altas. En este contexto, el Congreso de los Estados Unidos ha aprobado en 1996 una ley por la que se restringe el acceso de los inmigrantes a programas de asistencia social, incluso a los autorizados, basándose en la creencia de que utilizan estos «excesivamente» a pesar de que los resultados empíricos no respaldan esta creencia. El efecto económico neto de los inmigrantes es positivo, el problema deriva de la distribución desigual de costes y beneficios lo que genera tensiones que repercuten negativamente sobre los inmigrantes.

¹⁷ Ibidem, p. 47.

¹⁸ Ibidem, p. 49.

Otro aspecto destacado por Marta Tienda, de los efectos de la emigración mexicana en Estados Unidos, es su papel «amortiguador» en el sistema de estratificación social de este país, ya que ocupan una posición intermedia entre los blancos y los negros nativos. Esto no quiere decir que sean clase media, sino que su posición social, su consideración, es mejor que la de los negros, independientemente de que el nivel socioeconómico sea menor. Este fenómeno plantea la relevancia de la raza y del origen nacional.

Para finalizar destacaré algunas de las ideas expuestas por Javier De Lucas, catedrático de Derecho de la Universidad de Valencia, en su intervención sobre las políticas de inmigración en la Unión Europea.

En primer lugar, reseñar lo poco que se puede decir sobre esta materia, ya que hasta la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam no se puede hablar de una política de la UE en esta materia, sino de políticas de coordinación entre los estados miembros. Las claves del diseño de una política común se recogen en el «Documento de estrategias sobre políticas de inmigración y asilo», cuya filosofía colisiona con la lógica del Estado de Derecho y con el garantismo. *«El discurso de la inmigración es una isla en el discurso jurídico del Estado de derecho»*. Una vez más en este curso se efectúan duras críticas al tratamiento policial de la inmigración y especialmente de las medidas que el tratado de Schengen introduce. En este sentido se refiere al concepto de «ilegal» y a sus consecuencias estigmatizantes y negativas en la opinión pública. Se justifica un tratamiento coactivo sobre los inmigrantes, al producirse un desplazamiento de una consecuencia de la burocracia y del sistema administrativo a un ilícito penal.

La lucha contra la inmigración ilegal, contra las redes de tráfico de personas es una de las prioridades de la política unitaria de la UE, aunque esto resulte más una coartada que una medida real. Otra de las prioridades es el tema de la reagrupación familiar, como causante de enorme presión, ya que mujeres activas laboralmente están solicitándola y con esto no se contaba. *«Su negación es intolerable como derecho fundamental»*.

Denuncia que los inmigrantes no son sujetos plenos de derechos, sino de obligaciones y algunos derechos. La brecha que se produce entre la teoría que garantiza los derechos y la práctica que los limita deviene de la prioridad, en la práctica, de los derechos del ciudadano, del derecho soberano de los estados miembros y de los acuerdos de reciprocidad, sobre los derechos humanos.