

IV Seminario
sobre la
investigación
de la
inmigración
extranjera
en Andalucía

Edita
Dirección General de Coordinación de Políticas
Migratorias
Consejería de Gobernación
Junta de Andalucía

© Consejería de Gobernación. Junta de Andalucía
© de los textos, los autores

Diseño, maquetación y producción editorial
Zum creativos S.L.

Impresión
Tipografía Católica S.A.

ISBN: 84-689-7886-8
Depósito legal: XXXXX

La Consejería de Gobernación, consciente del valor añadido que para una sociedad libre y moderna tienen los trabajos de investigación y divulgación de materias como las que esta obra trata, promueve un conjunto de ayudas para posibilitar la publicación de cualquier texto que se considere de interés para la comunidad, pero no comparte necesariamente las opiniones o juicios de valor que los autores plasmen en sus obras.

IV Seminario sobre la investigación de la inmigración extranjera en Andalucía

Córdoba, 5/7 octubre de 2005

Autores

Peter Schatzer
Teresa Bravo Dueñas
Pablo Antonio Fernández Sánchez
Ricardo Rueda Valdivia
Juan García Blesa
Elena Arce Jiménez
M^a Luisa Trinidad García
Estrella Gualda Caballero
Emma Martín
Assumpta Sabuco
Erica Bredy
Carmen Carvajal Gutiérrez
Juan Corpas Alba
Rafael Briones Gómez
Carmen Castilla Vázquez
Óscar Salguero-Montaño
Celeste Jiménez de Madariaga
Sol Tarrés Chamorro
M^a Auxiliadora Trujillo Vega
María García-Cano Torrico
Esther Márquez Lepe
Belén Agrela Romero
Antonio González Jiménez
Rafael Jiménez Gámez

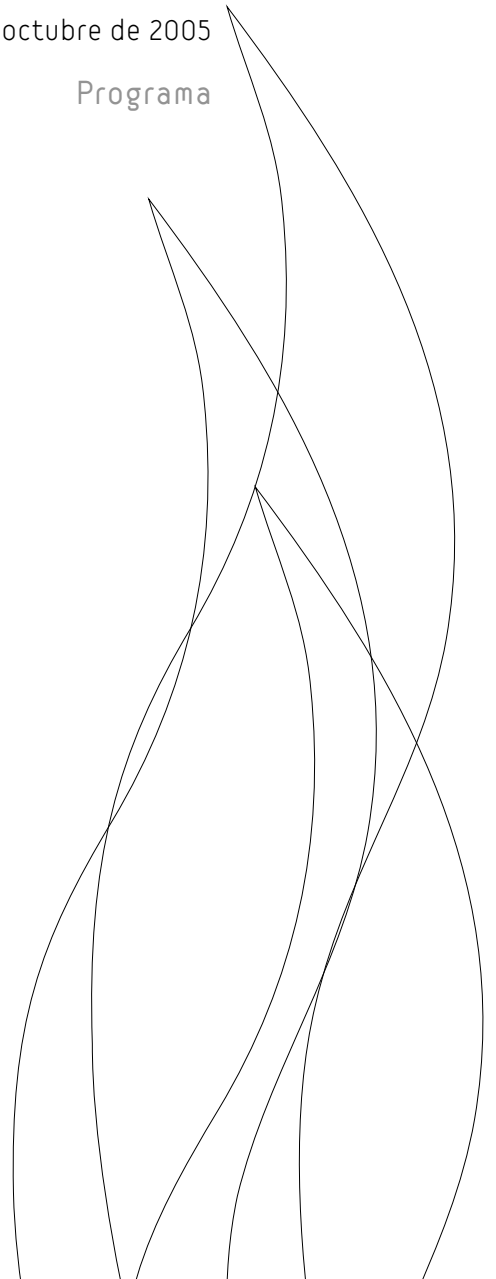
Coordinadores

Juan Carlos Andreo Tudela
Luis González Tamarit

IV Seminario sobre la investigación de la inmigración extranjera en Andalucía

Córdoba, 5/7 octubre de 2005

Programa



lunes 3 octubre

- 16:00_16:30 Recepción y acreditación de participantes
- 16:30_17:00 Inauguración
Excmo. Sra. Consejera de Gobernación
Excmo. y Magnífico Sr. Rector de la Universidad de Córdoba
Excmo. Sr. Presidente de la Diputación Provincial de Córdoba
- 17:00_17:40 Conferencia Inaugural
ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DE LAS MIGRACIONES
- 17:40_18:00 Pausa café
- 18:30_20:30 Mesa Temática 1
INMIGRACIÓN: ASPECTOS JURÍDICOS
MODERA: Mercedes Moya Escudero
- EL CONTROL MIGRATORIO DE LAS FRONTERAS
EN LA UNIÓN EUROPEA
Pablo Antonio Fernández Sánchez
EFICACIA EN ESPAÑA DE LOS TÍTULOS Y
ESTUDIOS EXTRANJEROS DE EDUCACIÓN SUPERIOR
Ricardo Rueda Valdivia
LOS DERECHOS DE LOS INMIGRANTES PERMANENTES
EN LA UNIÓN EUROPEA:
UN TEST SOBRE LA ACCIÓN DE INTEGRACIÓN COMUNITARIA
Juan García Blesa
LOS FAMILIARES EXTRANJEROS DEL ESPAÑOL
EN EL DERECHO DE EXTRANJERÍA
Elena Arce Jiménez
- RESUMEN DE COMUNICACIONES
- 21:00 Recepción con copa de vino ofrecida por la
Diputación de Córdoba

martes 4 octubre

- 09:30_12:00 Mesa Temática 2
INMIGRACIÓN: ASPECTOS ECONÓMICOS Y LABORALES
MODERA: Irene Blázquez Rodríguez
- LA REGULARIZACIÓN PERMANENTE: UNA OPCIÓN SOSTENIBLE
María Luisa Trinidad García
HACIA EL TRABAJO DECENTE: SISTEMA DE INDICADORES
PARA LA MEDICIÓN DE LA INSERCIÓN LABORAL DE LA
POBLACIÓN EXTRANJERA EN ANDALUCÍA
Estrella Gualda Caballero
PROSTITUCIÓN FEMENINA E INMIGRACIÓN EN SEVILLA
Emma Martín, Assumpta Sabuco y Erica Bredy
- RESUMEN DE COMUNICACIONES
- 12:00_12:30 Pausa café
LA INVESTIGACIÓN DE LA INMIGRACIÓN EXTRANJERA EN
EL MARCO DE LA POLÍTICA MIGRATORIA DE LA JUNTA DE
ANDALUCÍA
Teresa Bravo Dueñas.
Directora General de Coordinación de Políticas Migratorias

13:30_14:30 **Presentación del libro**
LA INTEGRACIÓN DE LOS INMIGRANTES
EN LA SOCIEDAD ANDALUZA
D.G. de Coordinación de Políticas Migratorias
Manuel Pérez Yruela y Sebastian Rinken
Instituto de Estudios Sociales de Andalucía (IESA)

16:30_19:00 **Mesa Temática 3**
INMIGRACIÓN: ASPECTOS SOCIALES Y CULTURALES
MODERA: Isidro Maya Jariego

INCIDENCIA SOCIOCULTURAL DE LA RELIGIÓN
ENTRE LOS INMIGRANTES EN ANDALUCÍA
Rafael Briones, Celeste Jiménez, Carmen Castilla, Sol Tarrés y Oscar Salguero

EVOLUCIÓN DE LOS MODELOS RESIDENCIALES DE LAS
DIFERENTES COMUNIDADES DE EXTRANJEROS
EN LOS MUNICIPIOS ANDALUCES
Carmen Carvajal Gutierrez y Juan Corpas Alba

ATENCIÓN DE LOS MENORES EXTRANJEROS QUE EMIGRAN
SOLOS A GRANADA: INTERVENCIÓN SOCIAL PROFESIONAL
Y RETOS POLÍTICOS-SOCIALES
María Auxiliadora Trujillo Vega

RESUMEN DE COMUNICACIONES

20:30_21:30 **Visita guiada a la Mezquita Catedral**

miércoles 5 octubre

09:30_12:00 **Mesa Temática 4**
INMIGRACIÓN Y SISTEMA EDUCATIVO
MODERA: Encarna Soriano Ayala

LA PARTICIPACIÓN DE LAS ASOCIACIONES DE INMIGRANTES
EN LOS CENTROS EDUCATIVOS DE LA PROVINCIA
DE ALMERÍA: PROPUESTAS DE INTERVENCIÓN
Antonio González Jiménez

APRENDIZAJE COOPERATIVO Y ATENCIÓN A LA DIVERSIDAD. UNA
PROPUESTA DE INTERCULTURALIDAD EN EL SISTEMA EDUCATIVO
María García-Cano, Esther Márquez y Belén Agrela

EL SISTEMA EDUCATIVO DE CEUTA ANTE LOS ALUMNOS
ARABO-MUSULMANES
Rafael Jiménez Gámez

RESUMEN DE COMUNICACIONES

12:00_12:30 **Pausa café**

12:30_13:30 **Conclusiones**

13:30_14:30 **Acto de clausura**

14:00 **Copa de vino de despedida. Palacio de Congresos**

Índice

- 8 Presentación
- 11 Introducción
Managing migration:
Issues, challenges and the role of international cooperation
Peter Schatzer
- 23 Aspectos jurídicos de la inmigración [Mesa I]
- 25 El control migratorio de las fronteras en la Unión Europea
Pablo Antonio Fernández Sánchez
- 41 Eficacia en España de los títulos y estudios extranjeros de educación superior
Ricardo Rueda Valdivia
- 65 Los derechos de los inmigrantes permanentes en la Unión Europea:
un test sobre la acción de la integración comunitaria
Juan García Blesa
- 85 Los familiares extranjeros del español en el derecho de extranjería. Libertad de circulación
y de residencia en el nuevo espacio de libertad, seguridad y justicia
Elena Arce Jiménez
- 109 Aspectos económicos y laborales de la inmigración [Mesa II]
- 111 La regularización permanente: una opción sostenible
M^a Luisa Trinidad García
- 131 Hacia el trabajo decente: sistema de indicadores sociales para la medición de la inserción
laboral de la población extranjera en Andalucía. Una aplicación al estudio de las
desigualdades por género y nacionalidad
Estrella Gualda Caballero
- 153 Prostitución femenina e inmigración en Sevilla
Emma Martín, Assumpta Sabuco y Erica Bredy
- 177 La investigación de la inmigración extranjera en el marco de la
política migratoria de la Junta de Andalucía
Teresa Bravo Dueñas. Directora General de Coordinación de Políticas Migratorias
- 189 Aspectos sociales y culturales de la inmigración [Mesa III]
- 191 Evolución y características de los modelos residenciales de las
diferentes comunidades de extranjeros en los municipios andaluces
Carmen Carvajal Gutiérrez
Juan Corpas Alba
- 209 Incidencia sociocultural de la religión entre los inmigrantes en Andalucía
Rafael Briones Gómez
Carmen Castilla Vázquez
Óscar Salguero Montaño
Celeste Jiménez de Madariaga
Sol Tarrés Chamorro
- 225 Atención de los menores marroquíes que emigran solos a Granada: intervención social
profesional y retos político-sociales
M^a Auxiliadora Trujillo Vega

- 241 **Inmigración y sistema educativo [Mesa IV]**
- 243 **Aprendizaje cooperativo y atención a la diversidad. Una propuesta de interculturalidad en el sistema educativo**
 María García-Cano Torrico
 Esther Márquez Lepe
 Belén Agrela Romero
- 261 **La participación de las asociaciones de inmigrantes en los centros educativos de la provincia de Almería: Propuestas de intervención**
 Antonio González Jiménez
- 281 **El sistema educativo de Ceuta ante los alumnos árabo-musulmanes**
 Rafael Jiménez Gámez
- 303 **Conclusiones**
- 305 **Aspectos jurídicos [Mesa I]**
 Mercedes Moya Escudero
- 311 **Aspectos económicos y laborales [Mesa II]**
 Irene Blázquez Rodríguez
 M^a Luisa Rodríguez Cope
- 319 **Aspectos sociales y culturales [Mesa III]**
 Isidro Maya Jariego
- 325 **Inmigración y sistema educativo [Mesa IV]**
 Encarnación Soriano Ayala

COMITÉ ORGANIZADOR Y CIENTÍFICO

Presidenta Teresa Bravo Dueñas. *Directora General de Coordinación de Políticas Migratorias. Consejería de Gobernación. Junta de Andalucía.*

Director Luis González Tamarit. *Jefe de Servicio de Estudios y Planificación. Consejería de Gobernación. Junta de Andalucía.*

Comité Organizador

Rafael Jiménez. *Delegación del Gobierno de la Junta de Andalucía en Córdoba.*

María Dolores Adam. *Universidad de Córdoba.*

Irene Blázquez. *Universidad de Córdoba.*

Cármén Sáez. *Universidad de Córdoba.*

María Luisa Rodríguez. *Universidad de Córdoba.*

Manuel Pérez Yruela. *Instituto de Estudios Sociales de Andalucía.*

Sebastian Rinken. *Instituto de Estudios Sociales de Andalucía.*

Juan Carlos Andreo. *Consejería de Gobernación.*

Comité Científico

Rafael Jiménez. *Delegación del Gobierno de la Junta de Andalucía en Córdoba.*

Mercedes Moya. *Universidad de Granada.*

Isidro Maya. *Universidad de Sevilla.*

Encarna Soriano. *Universidad de Almería.*

María Dolores Adam. *Universidad de Córdoba.*

Irene Blázquez. *Universidad de Córdoba.*

Cármén Sáez. *Universidad de Córdoba.*

María Luisa Rodríguez. *Universidad de Córdoba.*

Manuel Pérez Yruela. *Instituto de Estudios Sociales de Andalucía.*

Sebastian Rinken. *Instituto de Estudios Sociales de Andalucía.*

Juan Carlos Andreo. *Consejería de Gobernación.*

presentación

Hoy en Andalucía la inmigración es un fenómeno que forma parte de nuestra realidad, tanto en el terreno económico, como social y cultural. Todo apunta a que esta situación probablemente va a continuar en los próximos años. Desde el año 2000 el Gobierno andaluz viene haciendo una apuesta decidida por un *nuevo modelo* de política migratoria, que aborda la inmigración en toda su complejidad, en la perspectiva de la interacción entre población inmigrante y población de acogida.

En Andalucía nos planteamos hace cinco años un modo de abordar la política de inmigración que arranca desde una visión *integral* del fenómeno, y cuyo fin último es el de la plena incorporación económica, laboral, social y cultural del inmigrante con la sociedad receptora.

Al calificar esta política de *integral* hacemos referencia tanto al diseño como a la aplicación de una política de inmigración que actúa conjuntamente desde diferentes áreas de intervención y que contempla a la población inmigrante y a la población receptora como un todo, donde las personas tienen que ejercer sus derechos y libertades fundamentales, así como sus obligaciones, en condiciones de igualdad.

La respuesta que la Junta viene dando desde el año 2001, mediante el *I Plan Integral para la Inmigración en Andalucía* trata, por una parte, de ofrecer a los inmigrantes las redes normalizadas de nuestros servicios educativos, sanitarios, etc., mejorándolos e incrementándolos para no provocar merma de la oferta en la población de acogida. Por otra, se trata de llevar a cabo una tarea intensa y permanente de sensibilización educativa, cultural y social para generar actitudes positivas ante el hecho migratorio.

Por ello, nuestra política, eso que algunos llaman ya *modelo andaluz*, descansa en una doble apuesta. La primera, la plena integración de la población inmigrante y la población de acogida; para ello, incrementamos los recursos destinados a los servicios públicos de educación, sanidad y servicios sociales, vivienda y alojamiento, formación e investigación, con el fin de que la sociedad receptora no perciba su llegada como una pérdida de calidad de la oferta en esos servicios.

La segunda, la continua e intensa sensibilización de la sociedad andaluza en su conjunto –de los andaluces que ya estaban y de estos *nuevos andaluces*– para prevenir y combatir las actitudes de incomprensión, de miedo y de rechazo que innegablemente existen en algunos sectores de la población; ello requiere, además del concurso de los medios de comunicación y del tejido social andaluz, de la dotación de cuantiosos recursos presupuestarios.

Para una política de Inmigración que toma como universo de referencia tanto a la población inmigrante como a la de acogida, nuestro análisis no estaría completo si no contempláramos la percepción social que esa población receptora tiene del fenómeno y de sus circunstancias.

Por ello se lleva a cabo un seguimiento de la percepción social de la Inmigración, a través de los estudios que con carácter anual realizan el Centro Andaluz de Prospectiva y el Instituto de Estudios Sociales de Andalucía, y de las propias encuestas y estudios realizados por o a iniciativa de esta Consejería.

Las conclusiones más significativas de estos estudios señalan la enorme sensibilidad que el fenómeno de la inmigración provoca en la opinión pública andaluza, hecho al que no creo que sea ajena la presencia continuada de imágenes de la llegada de pateras, con la carga de dramatismo y desgracia que comportan. Pero también que la población andaluza percibe este fenómeno a través del profundo sentimiento igualitario que es una de sus señas de identidad.

Y como clave desde la que interpretar los datos de las encuestas, las informaciones, las posiciones y opiniones, es necesario destacar que los resultados preliminares de la investigación sobre *Opiniones y actitudes de la población andaluza ante la inmigración*, realizado entre los andaluces que efectivamente conviven con la población inmigrada, apuntan a una percepción del fenómeno migratorio más positiva que los estudios que se realizan entre población general.

El fomento del conocimiento científico sobre el fenómeno migratorio ha constituido una constante en la Política Migratoria de la Junta de Andalucía. Así fue definido como un objetivo en el I Plan y va a ser ratificado e impulsado en el II Plan.

En el I Plan el Área de intervención se denominaba de "Formación e Investigación". Comprendía 15 objetivos específicos. De ellos, 6 eran en materia de investigación e iban destinados a fomentar el conocimiento del fenómeno migratorio, analizar sus repercusiones, fomentar el intercambio y la difusión de los conocimientos... Debe destacarse que se trataba de fomentar que los análisis se produjeran desde la perspectiva de género.

En el II Plan, la Investigación del hecho migratorio va a seguir siendo impulsada, con renovado ímpetu. Efectivamente, en la estructura del Plan se ha definido un área específica para la investigación, considerando la relevancia que tiene como instrumento de apoyo a la Política Migratoria. Incluye 6 objetivos específicos con un total de 16 medidas diseñadas para asegurar el cumplimiento de los objetivos.

Estos objetivos apuntan a profundizar en el conocimiento del fenómeno de una forma diferenciada según la perspectiva de género, la diversidad cultural, su grado de integración social, considerando además el ámbito territorial, y desde la perspectiva de las transformaciones que afectan al fenómeno que manifiesta una dinámica notable de cambio. Es también un objetivo perseguido, como actividad complementaria de la Investigación, fomentar el intercambio y la generación de ideas que puedan servir a los responsables públicos en la gestión del fenómeno migratorio.

Hasta el momento presente, la investigación sobre el hecho migratorio, de acuerdo con las determinaciones de los Planes y con los objetivos más globales de la Política Migratoria, ha alcanzado un buen número de productos, que resultan de interés por sus contenidos metodológicos y por sus aportaciones al conocimiento de este cambiante y complejo fenómeno social. Debemos por tanto alegrarnos de este avance en la Investigación producido durante los últimos años. Desde el punto de vista del objetivo del impulso hay que reseñar un cumplimiento evidente. Este Seminario, ya en su cuarta edición, es una muestra de ello.

En el futuro más inmediato es evidente que la Administración Pública seguirá esforzándose para que se siga investigando la inmigración desde perspectivas diversas.

Un conocimiento más exhaustivo y de mayor utilidad sobre la inmigración obligará a impulsar los trabajos en algunos campos que en los últimos años han sido objeto de menor atención: inmigración y hábitat; inmigración, trabajo y empleo; inmigración y educación; inmigración y salud; e inmigración y mujer.

Junto a estos aspectos, que podríamos definir como enfoques nuevos a incorporar a los ya existentes, habría también que reconocer el interés metodológico que tiene por sus resultados, la incorporación, siempre que resulte oportuno desde el punto de vista del objeto científico, de los *enfoques multidisciplinares integrados*.

En resumen, trataremos de impulsar estos enfoques en su conjunto, llegando incluso a considerar la conveniencia de que las Universidades andaluzas consideraran como *transversal en su tarea docente e investigadora la temática relacionada con la inmigración*.

Finalmente, deseamos agradecer la colaboración de la Universidad de Córdoba en la organización de este IV Seminario sobre la investigación de la inmigración extranjera en Andalucía.

Teresa Bravo Dueñas

Directora General de Coordinación de Políticas Migratorias

Introducción

Managing migration:
Issues, challenges and the role of international
cooperation

Peter Schatzer

Director, Regional Office for the Mediterranean
International Organization for Migration – IOM

Managing migration: Issues, challenges and the role of international cooperation

Peter Schatzer

Director, Regional Office for the Mediterranean
International Organization for Migration – IOM

It is a great pleasure to be with you here in Cordoba, in Andalusia, in Spain – a town, a region, a country that can teach us so much about migration, its consequences, its impact on migrants and societies, based on lessons and practical examples gathered over many centuries.

My intervention here in Cordoba will focus on migration policy making, the issues and elements as well as the international cooperation necessary to make such policies succeed.

International mobility of people is unlikely to decrease in the foreseeable future; people will continue to look for better living conditions – if they cannot find them at home they will try to do so elsewhere. Conflict and political instability in some areas of the world will continue to provoke flows of involuntary migrants.¹

Efforts to seek viable and sustainable mechanisms of cooperation for better managing international migration are not new. What has changed in recent years, however, is that more migrants from more countries reach or try to reach more destinations in practically all the States of the world. According to our and the UN's calculations, in 2005 there are 185 million persons who can be considered migrants – approximately 2,9 % of the world population.

Almost half of these migrants have moved from one developing country to another. Very often migration for employment takes place between and among countries with limited wage differentials (e.g. from Egypt to Jordan, from Haiti to the Dominican Republic) and usually under short-term contracts.² Migration push factors are diverse and extremely complex – in addition to economic factors, growing globalization, reduction of transportation costs and establishment of migration networks all play a role.

In fact, economics alone cannot explain migratory phenomena. In the Western Mediterranean, affected by many challenges, the economic situation across the region varies broadly: per capita incomes of USD 22,010 in France versus USD 340 in Mauritania, USD 18,960 in Italy and USD 10,840 in Portugal. Libya's per capita income of USD 7,570 is far ahead of that of all the other countries of the Arab Maghreb Union (AMU). Demographics too play a major role: There are huge contrasts in population and life expectancy across the region,³ but also increasing similarities. The general decline in the birth

¹ UNDESA, World Economic and Social Survey, 2004, Part II.

² Manolo Abella, Cooperation in managing labour migration in a globalizing world. ILO.

³ The population of Morocco (30 million) is much greater than that of Tunisia (10 million). Similarly, Italy (with 58 million inhabitants) is ahead of Malta (with only 0.4 million) and although life expectancy at birth for Spanish (78.5), Maltese (78.0) and Libyan people (70.5) is roughly comparable, the equivalent figure for Mauritania is only 51.5.

rates in western and southern Europe is now gradually also taking hold in the Maghreb. In Algeria, Morocco and Tunisia the drop in fertility in the last 25 years is equivalent to that in France over the last two centuries. After three decades of steady decline, the fertility rate in Tunisia (1.55 children per woman) has now reached the same level as in western countries. However, the effects of this trend are unlikely to be felt in the labour market until 2010. Thus the pressure on the labour markets of the Maghreb countries is likely to continue and engender a relatively high emigration potential.

To this we need to add the projected growth of Africa's population south-of-Sahara where 10 of the 11 countries with the highest fertility world-wide are located, and where the population is projected to rise from 752 million in mid-2005 to 1 148 million in 2025 and 1 729 in 2050.

But, apart from economic and demographic considerations, migration in the Mediterranean also plays a decisive role in the life of the region's states. It is a major factor affecting bilateral and multilateral relations between them. And increasingly we note signs of a certain willingness to confront the issues together, in particular in the Western Mediterranean region.

Obviously the phenomenon of international migration not only lends itself to but requires cooperation among concerned States. Cooperation on migration management is a necessity, and in many instances it is already a reality. Where States try to manage the phenomenon on their own, they often fail.

So what does it require to manage migration in a win-win format? I shall list six key elements.

First, we need to *get the facts right*, to understand the nature of migration, its causes and consequences, its benefits and its challenges.

By 2050, the EU's population will drop by 20%, if current population and migration trends and policies continue. The serious concerns about the impact of aging on economic growth, recently again voiced in Dutch former Prime Minister Wim Kok's report are slowly sinking in. While migration can in no way prevent this process (migrants too become older) let alone preserve the current ratio between productive and dependent age groups, it can cushion the effects of aging. At the same time, the populations of the poorer regions of the planet will continue to grow.

While aging will eventually affecting some traditional source countries for migration to Europe, in particular in the Maghreb region, Sub-Saharan Africa and parts of Asia will see millions of young enter a rudimentary labour market offering limited opportunities. Across the region there are also huge contrasts in population and life expectancy,⁴ but also increasing similarities. For example, the general decline in the birth rates in western and southern Europe is now gradually also taking hold in the Maghreb as well. In Algeria, Morocco and Tunisia the drop in fertility in 25 years is equivalent to that in France over the last two centuries (INED, 2000). After three decades of steady decline, the fertility rate in Tunisia of 1.55 children per woman has now reached the same level as in western countries. However, the effects of this trend are unlikely to be felt in the labour market until 2010. Thus the pressure on the labour markets of the Maghreb countries is likely to continue and engender a relatively high emigration potential.

At the same time, and in spite of structural unemployment, Europe's economies require

⁴ The population of Morocco (30 million) is much greater than that of Tunisia (10 million). Similarly, Italy (with 58 million inhabitants) is ahead of Malta (with only 0.4 million) and although life expectancy at birth for Spanish (78.5), Maltese (78.0) and Libyan people (70.5) is roughly comparable, the equivalent figure for Mauritania is only 51.5.

labour. While most EU Member States tend to want and select mainly highly-skilled workers, the European economy in reality also depends heavily on unskilled migrant labour. The growing involvement of women in professional life, for example, is frequently possible only because an immigrant takes on the job to care for her family. Aging creates a market for a new type of services mostly provided by migrants: Another example: about half of the 641 638 regularized in Italy's latest process help in households and take care of elderly.

In the economic realm, migration is a prime driver of the international economy. A sizeable portion of the estimated 200 billion dollars sent home in remittances last year by migrants came from European countries, and they help sustain the economies of many developing countries. While we must insist that this money belongs first of all to those who have worked for it, we should also keep a focus on good practices developing both in the areas of reducing transfer costs and public sector support to provide incentives for development-related spending of remittances. Bringing the banking system and its potential new migrant clients together is in itself a major goal.

Contributions of migrants to the economies of the societies in which they work are very relevant but the brain drain phenomenon deprives some developing countries of potentially critical contributions of their best and brightest to their long-term development, at a high cost. New thinking away from stereotypes, such as compensation or trying to halt flows of qualified without offering job opportunities at home, needs to be part of a dialogue between interested States.

Second, we need to *identify, define and address the fundamental policy issues*. While at the EU level this is already quite advanced, the challenges for States bordering Europe are evident, and there is a risk of the dichotomy growing rather than decreasing.

Here are some of the major questions involved in this chapter of the migration debate.

Issues of sovereignty:

- It is the fundamental right of each country to determine who enters and remains in its territory and under what conditions. Open societies face the question of how to regulate and facilitate movement without overly intrusive surveillance and control mechanisms or turning away the new arrivals on whom their future prosperity may depend.
- Much migration today occurs outside of governmental awareness or control. What are the implications of wide-spread irregular migration for the domestic labour market, for public health or security? Indeed, in the wake of heightened global security concerns, it has become more important than ever for governments to know who enters their territories and for what purposes. We need to explore these issues in an open, honest and constructive way, to reduce the risks to individual migrants and to the societies they enter. This too is an area for increased cooperation among States. In this context the addressing of security concerns - without stifling legitimate and needed movement and without serious constraints on personal rights and liberties - must remain a priority.

To respond to these challenges, States undertake different measures. Some see regularization processes as pragmatic response to massive inflows of undocumented migrants, some as charitable gesture, and others as a failure to control criminal networks.

Regularization programmes may take several forms.⁵ In some cases, they are one-off,

⁵ Aspasia Papadopoulou: Regularization programmes: an effective instrument of migration policy?", Global Migration perspectives, no. 33 – May 2005. Global Commission on International Migration.

extraordinary processes aiming at the legalization of a large number of irregularly residing migrants, normally in conjunction with the introduction of new migration and asylum laws. Sometimes, Governments envisage continuous mechanisms for regularization, which are therefore based on a case by case basis.

Those in favour, see regularization as the means for allowing groups of marginalized migrants to be included in the host society. By acquiring a legal status people officially enter social and economic life, gain new rights but also obligations and can participate in the formal economy, in social insurance schemes etc.

Regularization programmes also represent a key source of information on the migrant population in a given country; including, nature of irregular employment, migrant living and working conditions, or estimates of numbers of third country workers residing irregularly.

On the other hand, public opinion and the leadership of other States are against regularization: it presents a reward for illegal behaviour; regularization could be a pull factor for illegal entry, as third country nationals may seek to enter in order to take advantage of the procedure. In addition, not all migrants will be able to benefit from such a process.

Issues of economic integration in a global labour market:

- Businesses want to recruit and move their personnel globally and yet must work through often complicated and time-consuming governmental administrative structures to do so.

- Many current structures are inadequate to the task of rapid recruitment and movement of workers and professionals. As a consequence, businesses and communities, but also groups in need of services (families, hospitality industry) suffer. Indeed, while legal opportunities for migration for work are limited, demand for migrant workers is high and supply is even higher. How can we align these factors in safer, more flexible and more equitable ways? How can we ensure that it is not smuggling networks that do the matching?

Spain has some excellent examples for good practices, in particular in the area of circular migration. We are currently promoting with other European States the rather unique circular migration project run by “Unió de Pagesos” (UP) in Catalonia as a best practice, to be followed by other countries importing labour in the agricultural sector.

Recruiting seasonal workers from developing countries (Morocco, Colombia) as well as from Eastern Europe (Romania), through “Pagesos Solidaris”⁶, a foundation that is part of that farmers’ association, aims at:

- supplying their members with temporary labour,
- provide people from less privileged parts of the world with a chance to work in Spain while they
- gain at the same time experiences that may help them to start economic activities of their own in their home communities. In fact, one of the most important fields of action besides matching labour with jobs in an organized manner, consists in fostering the personal independence of the foreign seasonal workers by involving them in the local community and organizing events and training activities.

The workers spend between 5 and 9 months in Catalonia. Many return from year to year. The project includes an accommodation plan, which currently manages more than fifty collective accommodations (subsidized by grants from the Catalunya government), and strives to reduce the impact and draw the maximum possible benefit from the rise in the immigrant population in Catalan towns.

In Colombia recruitment is done by Foundation correspondents, while in Romania

⁶ http://www.uniopagesos.es/organitzacio/fundacio_02.asp

selection is carried out in cooperation with the government. Recruitment from Morocco has dwindled since events in Madrid in March 2004. The programme does also recruit migrant workers from various nationalities already present in Spain and aims for 2006 at extending recruitment to Bolivia and Moldavia.

The Foundation's project is divided in four phases:

- definition of Catalan farmers' labour needs;
- hiring management;
- reception programme; and
- development programme.

Agricultural unions from Majorca - Unió de Llauradors i Ramaders and Unió de Pagesos de Mallorca -, and from Valencia have joined the initiative, which also promotes the twinning of the seasonal workers' home and host localities.

Some workers stay in Spain, many return home to come back to Spain the following year, practicing circular migration. We will see more and more of this phenomenon as communication becomes easier for many - transport, phone, internet make contact between home and host societies easier. In fact, after a while this distinction will become increasingly blurred, leading to new issues, among those of national identity:

- Once relatively homogenous and cohesive societies are giving way to multiethnic societies, whether by design or default. How can core values be identified and adhered to in the midst of growing diversity?
- How can social structures established on the basis of national identity adjust to cope with temporary and permanent migrants from vastly different cultural backgrounds and with varying legal and social status?
- What is the social and political impact of trans-nationalism and growing multiple citizenship?
- How does the attitude of countries of origin towards their diasporas hamper or encourage change? Are nationals abroad just seen as potential dissidents that are only useful as a source of remittances, or can they also serve as agents for positive change – economic but also political - back home?
- How does the presence of a growing number of immigrants in Europe with a religious background that is quite diverse from that of most of the population of host countries influence national identity? What can be done to isolate extremists and ensure that immigrants accept the basic consensus on which European societies are based – a consensus that these days is being severely tested in many places?

Issues of social change:

- What are the implications for social welfare states established on the basis of a social compact between a state and its citizens? What are the implications of newcomers from different cultures and societies -- temporary and permanent, authorized and not?
- How can we ensure the cohesion and stability of societies while protecting the rights of growing minorities?
- While nearly fifty percent of all migrants today are women, most migration-related policies and regulations have not adapted to this new reality. What are the implications for migrant women, for governments, for international and non-governmental organizations? How can gender issues be factored into migration policy making?
- How do we educate our children to grow up in the context of dynamic social change?

Issues of rights and responsibilities:

- How do we ensure that individual rights are respected -- regardless of the legal status of the migrant?
- For societies and for individuals -- how do we balance and reconcile universal rights with citizenship rights? In an era of increasing temporary migration for work, are we faced with the necessity of creating multi-tiered systems of rights and responsibilities?

Issues of integration versus assimilation or exclusion

- Migration can bring challenges in the form of social tension, conflicted identity, and the alienation caused by inadequate integration. Within the EU, the establishment of National Contact Points facilitates the exchange of best practices between EU Member States. The EU Handbook on Integration can serve as a tool for local, regional and national levels to fine-tune their integration strategies to their given situations.

Third, we need to *pursue comprehensive approaches*, including content, participation and perspective.

Over the past decades, many governments have tended to focus on isolated elements of migration. For some, labour migration needs have predominated, for others, asylum has been the main concern. Irregular migration and efforts to staunch it have occupied the attention of many governments.

On *content*, it is essential to address each of the *main challenges* of managing migration, including the cross cutting issues that link them as they are:

- migration and development;
- facilitated migration;
- migration control; and
- forced migration, including asylum.

On *participation*, as shown earlier, there is a need to include all significant players.

At the national level, all relevant governmental ministries - such as labour, trade, development, justice and home affairs - need to be involved. The business community, local government, trade unions and civil society are key voices which need to be heard down to grassroots level.

At the international level, organizations dealing with issues such as development, labour, human rights, trade, health, and crime prevention have valuable contributions to make. They too have to coordinate their approaches, and the Geneva Migration Group with ILO, IOM, UNHCR, UNHCHR, UNCTAD and UNODC as participants represents a significant effort.

On *perspective*, the full migration life-cycle needs to be considered, from pre-departure, to en route facilitation, to integration options, to eventual return.

Fourth, we need to take stock of *existing international norms* and promote their implementation.

While there is no comprehensive international legal instrument governing migration, many norms do exist -- in the fields of human rights, refugees, humanitarian action, migrant work and crime control. Many of these are not well-known and most are even less well implemented.

There is a need to consolidate and disseminate existing international norms on migration. Over recent years, the Swiss-led Bern Initiative has made a major effort to determine what exists and where there are gaps. To support and institutionalize this, IOM has set up a Migration Law Department.

Fifth, we need to promote *dialogue and consultation*, especially at the regional level.

Cooperation on migration may cover different levels, ranging from the local, regional, national and international.

Bilateral agreements have traditionally been useful means to manage international migratory flows regarding two specific countries. These agreements are helpful for responding rapidly to changing migration trends or features and usually refer to origin and destination countries – a distinction that however does get increasingly blurred by growing circular migration.

Today some 142 States around the globe participate in various regional consultative processes on migration. Whether in the field of labour migration, irregular migration, counter-trafficking or data sharing, this new spirit of regional cooperation merits encouragement.

One such an instrument is the “5+5 *dialogue*”; a migration forum among five Maghreb countries (Algeria, Libya, Mauritania, Morocco and Tunisia) and five Southern EU member states (France, Italy, Malta, Portugal and Spain). This process has been steadily consolidating and has led to the first ministerial conference on migration that took place in Tunis in October 2002. In that occasion participating states adopted by consensus the “Tunis Declaration” which is a tangible demonstration of their willingness to consider multilateral approaches on common migration issues in an organized and coordinated manner. Rabat and Algiers were the next venues for the Ministerial meetings, and with the invitation by the French government to Paris this November, the presidency of the group has for the first time passed to a country north of the Mediterranean.

Information exchange, joint management of international borders, agreed models of labour migration, migration for development and protection of migrants’ rights are all the same important for setting up successful migration management patterns. But as much as its content, reflecting the growing understanding of linkages and providing a framework for international cooperation, it is important the fact that the “5+5” process provides a venue for contacts between officials of the 10 participating countries and requires them to also coordinate their approaches in-country, this way contributing to some of the bi- and multilateral actions that we are witnessing in slow but steady progress in the region.

This is even more important at a time when requests for help with migration management from Maghreb countries no longer refer only to maximising the benefits and safeguarding the rights of their migrants abroad, but to addressing South-South and transit migration flows.

From cooperation under the “5+5” in the Western Mediterranean or the Budapest group, to the Migration Dialogue for Southern Africa, to the Colombo Group of Asian labour-sending countries, governments are increasingly coming together at the regional level to share their migration interests and experiences and to search for common approaches to address them.

Practically all states have to face up to the challenge of dealing with migrants. The European Union has come half way to a Common European Immigration and Asylum Policy and through the recent creation of the border control agency to a more coordinated approach toward managing its external borders.

Priorities among the 25 are nevertheless quite diverse, and this is reflected at EU level. Immigration and asylum issues were included in the EU agenda with the Treaty of Maastricht to be dealt with under the intergovernmental procedure. “Comunitarization” has slowly taken place; as a matter of fact, starting from 1 January 2006, issues related to irregular migration will be adopted by the co-decision procedure (Council and European Parliament) and qualified majority voting will be applicable, whereas issues pertaining to regular migration will continue being decided upon by unanimity.

The EU, while focusing on defining adequate policies and measures to manage migration, also tries to address the issue of irregular flows through increased cooperation and partnership with origin and transit countries. To this end, ad hoc Action Plans on illegal immigration, external borders and return policies have been developed and are in their implementation phase.

The objective of the European Union to set up an area of freedom, security and justice

is increasingly gaining importance. In this respect, after the completion on May 2004 of the first work programme (at Tampere in 1999) a new programme has been adopted. On 4 November 2004, the European Council adopted the Hague programme, for the period 2005- 2010. This new agenda includes suggestions and recommendations from the EC and comments as emerged from the citizens' online consultation process. On 2 June 2005 its relevant Action Plan was approved by the Council setting up the benchmarks to be aimed at for the next five years.

European objectives in the fields of migration and asylum would, however, be doomed to fail if Europe's neighbours did not feel the benefits, especially in view of the major challenges of the new century: respect for human rights and democracy, dialogue between cultures and civilisations, fighting poverty, instability, terrorism, organised crime and illegal immigration.

A true single area of security, freedom and justice for all residents of Europe needs to be constructed taking also into consideration the security, freedom and justice of the neighbours – near and far - who will increasingly have to share the burden of migration pressures from all those less fortunate.

This is why my organization, together with the Austrian government, planning for its EU Presidency in 2006, has launched an initiative to link the themes of New Neighbourhood, Security and Migration.

Since the late 1990s, the EU has also sought to develop the so-called "external dimension" of cooperation on immigration and asylum: attempts have been made to manage migration through cooperation with migration sending or transit countries. There are two rather distinct concepts of the "external dimension". The first involves attempts to externalize traditional tools of domestic or EU migration control; the second seeks to prevent the causes of migration and refugee flows, through development assistance and foreign policy tools.

Both are based on different assumptions about how best to influence and regulate migration flows, and will have divergent impacts on migration flows, refugee protection and relations with third countries.

Global dialogue on migration too has experienced some progress. IOM's International Dialogue on Migration brings together more than 130 states and partner organizations to share experiences and perspectives and create better understanding and cooperation in the management of migration. The UN has decided to make International Migration and Development a yearly agenda item, and a High-Level dialogue in New York will discuss it in detail next year.

Sixth, we need to *engage and manage the public debate*.

My first point today was that we have to get the facts right. These facts need also to be better known. Discussions of migration feed - and too often is fed by - misperceptions, ignorance and fear. We all need to work hard to ensure that the debate is better informed, more rational and less prone to superficial analysis. More effective efforts are needed to combat xenophobia and racism. Besides the media, the role of our schools is key at a time when many of them are under a lot of strain, in particular in urban areas with high percentages of migrant children.

The benefits of a more open and transparent policy on migratory movements, together with the coordination of policies to reduce push factors in countries of origin and greater efforts to enforce labour migration rules in the countries of destination, could also help reduce illegal immigration and in particular smuggling and trafficking. Correct information to potential migrants has to be provided in an appropriate way and from a source that enjoys credibility.

At the global level, the report of the World Commission on the Social Dimension of Globalization contains a useful chapter on migration. The Global Commission on International Migration will present its report next week. This too should help to raise awareness of migration and of its positive potential.

The realization of win-win approaches to migration management will only open up once we recognize migration as a natural and potentially beneficial phenomenon - both for migrants and societies. Once we have seized on the idea that migration is here to stay, we can move ahead with the long, difficult but rewarding job of managing migration for the benefit of all.

Aspectos jurídicos de la inmigración

[Mesa I]

El control migratorio de las fronteras en la Unión Europea

Pablo Antonio Fernández Sánchez

Catedrático de Derecho Internacional Público
y Relaciones Internacionales

UNIVERSIDAD DE HUELVA

Eficacia en España de los títulos y estudios extranjeros
de educación superior

Ricardo Rueda Valdivia

Profesor Titular de Derecho Internacional Privado

UNIVERSIDAD DE GRANADA

Los derechos de los inmigrantes permanentes en la Unión Europea:
un test sobre la acción de la integración comunitaria

Juan García Blesa

Grupo de Investigación *Política y Derecho Internacional*

UNIVERSIDAD DE HUELVA

Los familiares extranjeros del español en el derecho de extranjería.
Libertad de circulación y de residencia
en el nuevo espacio de libertad, seguridad y justicia

Elena Arce Jiménez

Licenciada en Derecho por la Universidad de Córdoba

Abogada

El control migratorio de las fronteras en la Unión Europea

Pablo Antonio Fernández Sánchez

Catedrático de Derecho Internacional Público

y Relaciones Internacionales

UNIVERSIDAD DE HUELVA

RESUMEN

Se analiza la normativa europea respecto al control migratorio por las fronteras exteriores de la Unión Europea. Para ello se reconoce que el conjunto de normas que regulan en la Unión Europea el control migratorio es muy diverso, y por ello existen distintos niveles que van estableciendo las medidas de control y los regímenes específicos.

De esta forma se pone el acento en la normativa preparatoria necesaria para el ejercicio de esta decisión política tan importante, en la normativa existente en el marco Schengen, hoy completamente comunitarizado, a pesar de las particularidades del Reino Unido, Irlanda y Dinamarca. Especialmente se analizan los aspectos relacionados con la política general de inmigración, con el visado uniforme, con el cruce de las fronteras, con la lista de países cuyos ciudadanos necesitan visado y con la gestión de las fronteras.

Palabras Claves Visado común, Control de fronteras, Sistema Schengen, Policía de Fronteras, Fronteras exteriores.

ABSTRACT

The European legal order is analyzed with respect to the migratory control by the outer borders of the European Union. It is recognized that the set of norms that regulate the migratory control in the European Union is very diverse, and for that reason different levels exist, establishing the specific measures of control and regimes.

In this way the author put the accent in the preparatory legal system for the exercise of this so important political decision, in the existing norm within the Schengen framework, today completely incorporate to the European Union, in spite of the particularities of the United Kingdom, Ireland and Denmark. Specially the aspects related to the general policy of immigration are analyzed, the uniform visa, cross of the borders, the list of countries whose citizens need visa and the management of the borders.

Key Words Commun Visa, Control of Borders, Schengen policy, Frontiers Police, External Borders.

INTRODUCCIÓN

El Acuerdo de Aplicación del Convenio de Schengen de 1990 dispone textualmente que “las fronteras interiores podrán cruzarse en cualquier lugar sin que se realice control alguno de las personas”. Como puede verse el Acuerdo hace referencia exclusivamente a las personas, no a las cosas. Por tanto, la política aduanera queda salvaguardada. Lo que le interesa a Schengen es el control migratorio y éste, afecta sólo a las personas.

De esta forma para que pueda realizarse esta política, los Estados del marco Schengen van a necesitar hacer controles comunes en las llamadas fronteras exteriores, es decir en aquellos puntos habilitados para la entrada y salida de personas procedentes o con destino a países que no integran el espacio Schengen.

Obviamente esto no quiere decir que no haya momentos o situaciones especiales en la vida de un Estado en que se requiera una suspensión temporal y puntual del control fronterizo interno. Esto está salvaguardado en el propio artículo segundo del mismo Acuerdo de Aplicación de 1990 que señala que:

“cuando así lo exijan el orden público o la seguridad nacional, una Parte Contratante podrá decidir, previa consulta a las demás Partes Contratantes, que se efectúen en las fronteras interiores y durante un período limitado controles fronterizos nacionales adaptados a la situación.”

Así ha sucedido en España cuando se cerraron las fronteras por eventos como el Consejo Europeo de Barcelona de marzo de 2002 o el de Sevilla de junio de 2002, o más adelante con la boda del Príncipe Felipe, en mayo de 1994.

Una vez más, la cláusula de salvaguardia del orden público o la seguridad nacional, sirve para transgredir el propio derecho. Es verdad que la discrecionalidad administrativa puede permitir que por razones objetivas se establezcan esos controles, como el control del tráfico de droga (LOUETTE, 1998, 16 y ss.) pero resulta discutible que lo sea para evitar el ejercicio del derecho de manifestación o de expresión, como en los casos de Barcelona o Sevilla.

En todo caso, para poder suprimir las fronteras interiores se hace necesario el fortalecimiento de las exteriores (MOREIRO GONZÁLEZ, 1997, 15 y ss.) y es a esto a lo que le llamo estrictamente control migratorio, y que es el que se va a analizar.

NORMATIVA PREPARATORIA

El conjunto de normas que regulan en la Unión Europea el control migratorio es diverso, por eso existen distintos niveles que van estableciendo las medidas de control y los regímenes específicos.

Por ejemplo, en el marco del artículo 3K del Tratado de Maastricht, se estableció una Acción común 96/197/JAI, de 4 de marzo de 1996, adoptada por el Consejo sobre el régimen del tránsito aeroportuario (DOCE L 63 de 13 de marzo de 1996).

Igualmente hubo un *Plan de acción del Consejo y de la Comisión sobre la mejor manera de aplicar las disposiciones del Tratado de Ámsterdam relativas a la creación de un espacio de libertad, seguridad y justicia*, adoptado por el Consejo de Justicia y Asuntos de Interior de 3 de diciembre de 1998 (DOCE C 19 de 23/01/1999, pp. 1 – 15), que reconoce en su punto 25 que:

“De conformidad con lo que establece el artículo 2 del TUE, la Unión se fijará el objetivo de mantener y desarrollar un espacio de libertad, seguridad y justicia en el que esté garantizada la libre circulación de las personas en conjunción con la adopción de las medidas adecuadas relativas a las fronteras exteriores, el asilo, la inmigración y la prevención y la lucha contra la delincuencia.”

Entre las medidas prioritarias se establecían dos categorías: por un lado, las acciones y medidas que era importante aplicar o adoptar en los dos años siguientes a la entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam (en adelante denominadas «medidas que se adoptarán en un plazo de dos años») y, por otro lado, las acciones y medidas que se adoptarán o aplicarán en los cinco años siguientes a la entrada en vigor del Tratado o, al menos, se comenzará la elaboración de las acciones y medidas en dicho sector (en adelante denominadas «medidas que se adoptarán en un plazo de cinco años»).

El objetivo, como señalaba el Plan del Consejo, era concluir el espacio de libertad en cinco años, pero, para garantizar una mayor seguridad para todos los ciudadanos europeos, había que elaborar unas medidas complementarias, en particular en los ámbitos de la seguridad de las fronteras exteriores y de la lucha contra la inmigración ilegal.

Ahora bien, previamente al establecimiento de una política de visado uniforme y de cruce de fronteras exteriores había que adoptar una serie de medidas previas al cruce de fronteras. Estas medidas iniciales han sido establecidas por el Consejo Ejecutivo de Schengen, que forma parte del acervo Schengen, mediante una Decisión del Comité ejecutivo de 16 de diciembre de 1998 relativa a la intervención coordinada de asesores en documentación [SCH/Com-ex (98) 59a rev.].

También aparece otra Decisión del Comité Ejecutivo de 28 de abril de 1999 relativa al envío recíproco de funcionarios de enlace [SCH/Com-ex (99) 7, 2a rev.], que igualmente forma parte del acervo Schengen (DOCE L 239 de 22 de septiembre de 2000, pp. 411-416), en donde se aprueba el envío recíproco de funcionarios de enlace para el asesoramiento y asistencia en la ejecución de cometidos de control y seguridad en las fronteras exteriores, recomendando a los Estados a enviar lo antes posible a los funcionarios de enlace a los lugares determinados, invitándoles a concluir tratados bilaterales a estos efectos con los países de recepción de dichos funcionarios. Estos tratados bilaterales y los apartados 1 a 3 del artículo 47 y la tercera frase del artículo 7 del Convenio de Schengen constituyen la base jurídica para ello.

El Consejo Europeo de Tampere tuvo también en cuenta el problema de la Gestión de los flujos migratorios y adoptó una serie de acuerdos, que como podrán verse en seguida, no eran, en principio, más que intenciones, sin valor jurídico vinculante porque requerirían desarrollos posteriores. Sin embargo, es interesante destacar cómo el Consejo detecta los problemas migratorios y hace consideraciones en torno a la adopción de normas que impidan el tráfico de inmigrantes, respecto a Europol o respecto a la cooperación policial y asistencia.

La Comisión Europea también ha analizado las medidas previas al cruce de fronteras en la *Comunicación al Consejo y al Parlamento relativa a una Política Común de Inmigración Ilegal*. En este sentido, la Comisión considera, entre otras cosas, que se pueden financiar proyectos para apoyar la infraestructura de solicitantes de asilo, desarrollar estructuras públicas de registro, hacer campañas de sensibilización, mejorar la seguridad de los documentos, más despliegues de funcionarios de enlace y reuniones de expertos, formación y seminarios, además de ayudar a la repatriación de emigrantes irregulares y mejorar la gestión de control y los equipos fronterizos de los países en tránsito.

En la *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento relativa a una política común de inmigración ilegal* se especifica la necesidad de tomar medidas para facilitar

la creación de una guardia europea de fronteras para lo que la Comisión prepararía una *Comunicación relativa a la gestión de fronteras exteriores y emprendería un Estudio de viabilidad sobre la creación de un Sistema europeo de identificación de visados*.

La Comisión es consciente de que la calidad en el control fronterizo redundaría en mejorar la lucha contra la inmigración ilegal. La propuesta de la Comisión, como digo, es la creación de una guardia europea de fronteras para lo cual como primeras medidas propone a su vez una formación y un plan de estudios comunes que, aunque ya se lleva a cabo en la actual CEPOL (Escuela Europea de Policía), requiere que se particularice en los agentes encargados específicamente del control fronterizo y no, en general, para toda la cooperación policial. Se contaría, pues, con una *escuela europea de guardia de fronteras* que permita esa formación no sólo a los agentes europeos sino también a los de los países en tránsito que soliciten formar a sus agentes en la mencionada escuela.

En mi opinión personal esto no es fácil porque los distintos sistemas policiales que hay en los distintos Estados comunitarios, son tan diferentes que pueden llegar a colapsar el sistema.

Por ejemplo, mientras que en Italia existe una auténtica policía de fronteras, y por lo tanto, especializada en el control migratorio, que sólo debería actualizarse respecto a las nuevas medidas establecidas en el marco comunitario, en España, esta policía no existe. La función la realiza, en parte, la guardia civil y, en parte, la policía nacional, pero no hay funcionarios específicos ni tan siquiera especializados.

Los que hoy están destinados en una frontera, mañana pueden pasar, y de hecho, suelen pasar, a otras misiones policiales que nada tienen que ver con los flujos migratorios o el control de fronteras. ¿A quién se va a formar, entonces, en estos casos? ¿A todo los cuerpos policiales? ¿A todos sus miembros? Dificil coordinación.

No obstante, la idea de la Comisión, es la creación y desarrollo de una policía europea de fronteras. Para ello se ha formado un Grupo de Trabajo, del que forman parte funcionarios policiales de los países participantes en el estudio de viabilidad (Alemania, Bélgica, España, Francia e Italia), así como un funcionario de Europol y un experto de la Comisión Europea. El Grupo de Trabajo se ha venido reuniendo desde el pasado mes de octubre de 2001 y ha desarrollado sus actividades en varias fases: fase de constitución, de recogida de datos, de análisis y de conclusión.

En la fase inicial de constitución, celebrada en Roma los días 23 a 28 de octubre de 2001 se elaboró un cuestionario a las autoridades encargadas del control de las fronteras exteriores sobre procedimientos y medidas operativas relativas al control de entradas, retornos, readmisiones, etc.

En la fase de recogida de datos, los miembros del Grupo de Trabajo visitaron cada uno de los Estados miembros para recoger los datos al cuestionario solicitado, así como para conocer de primera mano la problemática concreta de cada situación migratoria.

Pensemos que las situaciones migratorias son muy diferentes, unas de otras. ¿Qué tiene que ver la situación migratoria de Suecia con la de España? Allí, como mucho, habrá que ejercer un control más específico en las fronteras aeroportuarias. En España, además de las aeroportuarias, en las mismísimas fronteras terrestres y marítimas, con lo que todo esto implica.

Para analizar las coincidencias o las diferencias se necesitaron dos meses, los de enero y febrero de 2002, con cuyos resultados se elaboró un documento que serviría para la última fase de conclusiones, que tuvo lugar entre el 18 y el 24 de marzo del mismo 2002, y en la que se estableció el reforzamiento de la cooperación y coordinación en las estructuras nacionales existentes, considerándose la posibilidad también de crear nuevas estructuras.

En mi opinión personal, ya he manifestado mis consideraciones en torno a la problemática, precisamente, de las estructuras policiales, por lo que si se desea una coordinación

fluida y una armonización más o menos homogéneas en el trato, no sólo habrá que adoptar las mismas medidas, sino tener los mismos cuerpos policiales o tener un único cuerpo, estrictamente europeo.

El Grupo de Trabajo propuso la creación de una red de oficiales de enlaces de inmigración en los aeropuertos internacionales, que se integraran en las estructuras organizativas de los distintos Estados miembros. Esta red ha sido creada definitivamente en el Consejo Europeo de Sevilla tal como veremos más adelante.

Pero ya he dicho que, en España, la problemática no es tanto aeroportuaria, aunque sea el origen dónde mayor flujo de inmigración ilegal devenga posteriormente. La gestión migratoria resulta problemática en el mar y en las fronteras terrestres. En los aeropuertos hay mucho mayor control. El problema será del control posterior, cuando se terminan los plazos de legalidad.

En cuanto a la propuesta de creación de unas unidades de respuesta rápida para la inmigración masiva, el Consejo de Ministros de Justicia y Asuntos de Interiores, celebrado el 30 de mayo de 2002, recogió el guante y dio luz verde a la creación de una unidad policial móvil para “crisis de inmigración ilegal masiva”.

No tengo claro qué significa exactamente esto de “crisis de inmigración ilegal masiva”. Si de lo que se trata es de la búsqueda de medidas de intensificación del control los noches de luna llena del verano en el Estrecho, podría entenderlo. Si se entiende la llegada masiva de inmigrantes procedentes de lugares donde hay violencia generalizada, la gestión se tendrá que hacer, de conformidad a los procesos relacionados con los refugiados, asilados, desplazados, etc.

El Grupo de Trabajo también consideró esencial la formación común especializada proponiéndose la creación de una red de grupos de formadores, formados a su vez en una escuela central de formación de formadores, idea que igualmente fue recogido el Consejo Europeo de Sevilla, tal como igualmente veremos luego.

Otras de las propuestas de la Comisión en la citada *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento relativa a una política común de inmigración ilegal* tiene que ver con el control y la vigilancia de las fronteras por equipos conjuntos. Ello se llevaría a cabo con funcionarios de enlace o con comisiones de servicios de los funcionarios públicos pero siempre que se mejore y se coordine bien el nivel operativo. Para ello propone la creación de un servicio técnico permanente de apoyo de cooperación que inicie, canalice y coordine todas las acciones al respecto.

La propuesta de la Comisión en este aspecto concluye que a medio plazo se podría crear un *agencia de soporte técnico* y centrarse luego en tres niveles:

- Recopilación y difusión de información (Observatorio Europeo de Migración y Sistema de Alerta)
- Coordinación de la cooperación administrativa (formación, Escuela Europea de Guardia de Fronteras, coordinación y planificación de la cooperación operativa)
- Sistemas de gestión (SIS, Eurodac, Sistema Europeo de Identificación de Visados).

Además, establece la necesidad de que EUROPOL proporcione apoyo para todas estas cuestiones, aunque para ello, la Comisión estima que debería contar con más poderes operativos, que se determinarán jurídicamente.

LA POLÍTICA ESTABLECIDA EN SCHENGEN

En el marco de Schengen se ha establecido una *política de visado uniforme y de cruce de fronteras exteriores* teniendo en cuenta el Convenio de Aplicación de Schengen donde

se distinguen las estancias de corta duración, de larga duración y la de extranjeros titulares de un permiso de residencia.

Para la política de visado uniforme, en dicha Comunicación, la Comisión Europea se plantea respecto a los intentos que ha habido de montar oficinas conjuntas de expedición de visados, que se insista en ello porque “parece bastante obvio que una de las ventajas de las oficinas conjuntas de visados sería reducir sus costes de emisión. La idea de compartir estas cargas podría proporcionar los medios financieros que necesitan los Estados miembros para mejorar el equipo técnico utilizado para expedir visados (la detección de documentos falsificados u objeto de imitación fraudulenta, acceso en línea a base de datos de modelos de documentos de viaje, condiciones seguras de almacenamiento de etiquetas de visados adhesivas en blanco, etc.).

Además, compartir personal también significaría poner en común la experiencia y los conocimientos técnicos en el campo de la evaluación del riesgo de la inmigración ilegal o de los potenciales residentes con visado caducado. En una perspectiva a medio o largo plazo, un resultado positivo más sustancial de las oficinas conjuntas de visados consistiría en aplicar de forma más uniforme las normas comunes y reducir el *shopping de visado*”(DOCE nº L 81, de 21 de marzo de 2001, punto 4.1.3).

Para los cruces de fronteras se han establecido unos pasos fronterizos, con horarios determinados por donde todas las personas tienen que ingresar en el país.

Dichos pasos fronterizos han supuesto unos cambios radicales desde el punto de vista material, dado que tienen que distinguir a los ciudadanos comunitarios de los extracomunitarios. Esto hace que, por ejemplo, las fronteras exteriores españolas en el Sur, las de mayor importancia de nuestro país si exceptuamos la gran entrada aérea de Barajas, como son las marítimas de Algeciras o de Málaga, o los aeropuertos de Sevilla y Málaga, han sufrido unos importantes cambios que permiten que vuelos o rutas marítimas procedentes de países comunitarios accedan directamente a las antiguas terminales nacionales mientras que los procedentes de terceros países acceden por las antiguas terminales internacionales. Hoy día no se llaman así, sino que tiene sectores aeroportuarios, generalmente con letras o números (terminal 1 o terminal B, por ejemplo).

Si el ciudadano es extracomunitario, será objeto de mayor control. Por ello, debe tener un visado válido para cualquiera de los países del espacio Schengen, emitido por cualquier autoridad nacional del país de destino. Se ha previsto un visado uniforme, emitido por la autoridad nacional competente (Reglamento 1683 de 29 de mayo de 1995 (DO L, nº 164, de 14 de julio de 1995). Por ello, cualquier visado de cualquiera de los países del marco Schengen vale en principio, para 3 meses, si es para una duración corta, por ejemplo, de turista, pudiendo luego circular libremente, durante este plazo por los demás países, siempre y cuando no se trate de un visado VTL (visado territorialmente limitado).

En el marco comunitario hay circunstancias que permiten que haya extranjeros extracomunitarios exentos de la obligación de solicitar visado. En este caso, obviamente, el extranjero puede ejercer su derecho de entrada por cualquiera de los países miembros del espacio Schengen.

Las circunstancias que permiten esta exención son muy variadas: porque se trate de una autorización provisional, porque se trate de familiares extracomunitarios de ciudadanos europeos, porque se trate de nacionales de Estado perteneciente a la Asociación Europea de Libre Cambio (AELC), o que sean titulares de una tarjeta de residente (BLÁZQUEZ RODRÍGUEZ, 2003 pp. 141 y ss.).

De ser una estancia de larga duración, deberá disponer igualmente de un visado emitido por la autoridad que le conceda el permiso de residencia, pudiendo igualmente circular libremente por los otros durante tres meses, pero no puede domiciliarse más que en el del

permiso de residencia y por el tiempo establecido. Este tipo de permisos de residencia, sean provisionales, temporales o permanentes deben ser comunicadas al Consejo.

Todos estos documentos tienen que ser aceptados por cualquiera de los Estados Partes. En teoría, atendiendo a la literalidad del artículo 22 del Convenio de Aplicación de 1990, todos los ciudadanos que hayan sido autorizados a entrar en el espacio Schengen a través de una frontera exterior de uno de los Estados Contratantes, tienen la obligación de comunicar su presencia a las autoridades nacionales de cada uno de los Estados que visiten o atraviesen para que tengan constancia de ella en su territorio.

Ahora bien, hay dificultades que impiden esta formalidad. El desconocimiento generalizado, la falta de mecanismos para su puesta en práctica, las dificultades administrativas, las dificultades políticas (al final sería como restaurar la frontera interior que se pretende eliminar), etc. La realidad es que esto no se produce.

ADECUACIÓN DE LAS EXIGENCIAS ESPAÑOLAS A LA NORMATIVA SCHENGEN

Valga como ejemplo España, en función de su pertenencia a Schengen donde las exigencias son tan extremas como las siguientes, para una visita de corta duración a nuestro país:

“El interesado deberá acudir personalmente al Consulado para tramitar su visado, donde rellenará un formulario que se le entregará gratuitamente. Desde el momento en que el interesado ha entregado toda la documentación transcurren 2 días laborales hasta la expedición o denegación del visado. Todas las fotocopias serán en formato A4.

a) EN TODOS LOS CASOS el interesado deberá presentar la siguiente documentación:

1. El formulario debidamente cumplimentado en mayúsculas
2. 4 fotografías recientes tamaño pasaporte, adheridas a las 4 hojas del formulario
3. Pasaporte con una vigencia mínima de 90 días posteriores a la fecha de finalización del visado (Ejemplo: si usted quiere viajar del 1 de septiembre al 15 de septiembre, su pasaporte deberá estar vigente como mínimo hasta el 15 de diciembre) (original y 1 fotocopia de las 3 primeras páginas, y de la página donde conste la renovación en su caso)
4. Pasaje aéreo de ida y vuelta (original y 1 fotocopia) o reserva del pasaje
5. Seguro médico internacional (original y 1 fotocopia) o certificado sobre prestaciones sanitarias para estancias temporales en España (original y 1 fotocopia), que cubra la duración del viaje.

b) Además de lo recogido en a), EN CASO DE VIAJE POR TURISMO, el interesado presentará:

1. Justificantes de los recursos económicos (original y 1 fotocopia de cada documento):
 - Movimientos bancarios de los 3 últimos meses, movimientos de las tarjetas de crédito, depósitos a plazo fijo, autovalúo de propiedades, etc.
 - Boleas de pago o de pensión de los 3 últimos meses
 - Carta de presentación de la empresa especificando que el interesado tiene permiso por vacaciones. En caso de empresa propia, escritura de constitución de la sociedad
2. Justificantes del alojamiento en España (original y 1 fotocopia de cada docu-

mento): Reservas del hotel o del tour. En caso de invitación por familiar o amigo en España: carta de invitación mediante acta notarial y fotocopia del DNI o de la tarjeta de residencia (en ambos casos en vigor) de quien le invita.

c) Además de lo recogido en a), EN CASO DE VIAJE DE NEGOCIOS, el interesado presentará :

1. Carta de presentación de la empresa indicando que cubrirá todos los gastos ocasionados por el viaje y la estancia del interesado (original y 1 fotocopia). Si la empresa también cubre el seguro médico, deberá indicarlo claramente en dicha carta. En caso contrario será necesario presentar el seguro médico indicado en a)5.
2. Boletas de pago de los 3 últimos meses (original y 1 fotocopia)
3. Cuentas bancarias de la empresa (original y 1 fotocopia)
4. En caso de invitación por parte de una compañía española: carta de invitación (original y 1 fotocopia)

d) Además de lo recogido en a), si es un viaje efectuado por MENORES DE EDAD, el interesado presentará:

1. Justificantes de los medios económicos (ver b)1) de padres o tutores que financian el viaje (originales y 1 fotocopia)
2. Justificantes del alojamiento en España (ver b)2) (original y 1 fotocopia)
3. Autorización del juez de menores o del notario (original y 1 fotocopia)
4. Matrícula del centro de enseñanza (original y 1 fotocopia)

En caso de considerarlo necesario, se podrá solicitar documentación adicional”.

Como puede observarse, los requisitos disuasorios son muy estrictos y se adecúan perfectamente a los establecido en el marco Schengen.

MODELO UNIFORME DE VISADO

Respecto al modelo uniforme de visado, el Consejo ha tenido la oportunidad de regularlo con el máximo grado jurídico que existe en el derecho derivado, mediante un Reglamento comunitario. El Reglamento (CE) nº 1683/95 del Consejo, de 29 de mayo de 1995, es el que establece un modelo uniforme de visado DOCE L 164, de 14 de julio de 1995, pp. 1-4). En este marco, según su art. 1, “los visados que expidan los Estados miembros con arreglo al artículo 5 tendrán la forma de un modelo uniforme de visado (etiqueta adhesiva). Los visados deberán ajustarse a las especificaciones contenidas en el Anexo”.

Por visado habrá que entender, a los efectos del Reglamento:

“una autorización concedida o una decisión tomada por un Estado miembro, exigida para entrar en su territorio, para:

- una estancia prevista en dicho Estado miembro o en varios Estados miembros, por un período cuya duración total no sea superior a tres meses,
- el tránsito a través del territorio o de una zona de tránsito de aeropuerto de dicho Estado miembro o de varios Estados miembros” (artículo 5).

Sus especificaciones técnicas permanecerán secretas. Únicamente se comunicarán a los organismos encargados de la impresión designados por los Estados miembros y a las personas debidamente autorizadas por un Estado miembro o por la Comisión, según se recoge igualmente en el citado Reglamento.

Ahora bien, el Consejo ha tenido oportunidad recientemente de modificar el Reglamento nº 1683/95 del Consejo, de 29 de mayo de 1995. Y lo ha hecho por otro Reglamento, como se corresponde en derecho. De esta manera, el nuevo Reglamento en vigor es el *Reglamento (CE) nº 334/2002 del Consejo, de 18 de febrero de 2002, que modifica el Reglamento (CE) nº 1683/95 por el que se establece un modelo uniforme de visado* (DOCE L 53, de 23 de febrero de 2002, pp. 7-8).

Las modificaciones son de carácter más técnicos que jurídicos, estableciéndose nuevas medidas y requisitos de seguridad, así como la inclusión de una fotografía, posibilidad de modificar colores, etc. Se comprende que se haya tenido que modificar el anterior Reglamento en éstas cuestiones técnicas porque desde 1995 hasta 2002 se ha avanzado en la seguridad de los documentos, sobre todo, sabiendo como se ha avanzado en la falsificación de los mismos.

Como elemento curioso hay que decir que este Reglamento, a pesar de adoptarse en el marco del desarrollo del acervo de Schengen, también se aplicará al Reino Unido, a pesar de que no participa por su exclusión en el Protocolo del Tratado de Ámsterdam. La explicación de su aplicación es bien sencilla, el propio Reino Unido, tal como le autoriza el citado Protocolo, ha solicitado formar parte del mismo (Carta de 4 de diciembre de 2001). Eso sí, no será aplicable a Irlanda puesto que no lo ha solicitado.

En la misma fecha, el Consejo también ha adoptado el *Reglamento (CE) nº 333/2002 del Consejo, de 18 de febrero de 2002, sobre un modelo uniforme de impreso para la colocación del visado expedido por los Estados miembros a titulares de un documento de viaje no reconocido por el Estado miembro que expide el impreso* (DOCE nº L 53, de 23 de febrero de 2002, pp. 4 –6). La armonización de un modelo de visado “constituye una medida esencial en relación con el progresivo establecimiento de un espacio de libertad, seguridad y justicia, específicamente por lo que se refiere al cruce de fronteras”.

Al igual que el Reglamento que modifica el modelo uniforme de visado, adoptado igualmente en el marco del desarrollo del acervo de Schengen, también se aplicará al Reino Unido, a pesar de que, como ya he dicho, no participa por su exclusión en el Protocolo del Tratado de Ámsterdam. Una vez más, propio Reino Unido, tal como le autoriza el citado Protocolo, ha solicitado formar parte del mismo (Carta de 3 de julio de 2001). No será de aplicación a Irlanda puesto que no lo ha solicitado.

Hay que decir que con posterioridad a esta fecha, Irlanda ha decidido participar en algunos aspectos parciales del acervo de Schengen, especialmente en lo referente al Sistema Informático de Schengen y todo lo conexo a este Sistema (DOCE L 64, de 7 de marzo de 2002, pp. 20-24). Sin embargo esto no incluye la política del visado uniforme por lo que sigue excluida de ella.

Se entenderá por “impreso para la colocación del visado” el documento que expidan las autoridades de un Estado miembro a una persona que sea titular de un documento de viaje no reconocido por dicho Estado miembro, en el que sus autoridades competentes pongan un visado, según se especifica en su artículo 1, y se ajustará al modelo reflejado en el anexo del Reglamento citado.

Por razones de seguridad y al igual que en el anterior Reglamento respecto al modelo de visado común, las especificaciones técnicas y las especificaciones relativas a elementos y requisitos de seguridad, incluidas normas reforzadas contra imitaciones y falsificaciones y respecto a los procedimientos y modalidades técnicas de expedición del modelo uniforme de impreso para la colocación del visado, permanecerán secretas. Por ello se deberá señalar un organismo único por Estado que se encargue de imprimirlo.

Un elemento recogido en este Reglamento y que no aparecía en el Reglamento nº 1683/95 del Consejo, de 29 de mayo de 1995 por el que establece un modelo uniforme de visado (aunque si aparece ya también en el que lo ha modificado), que afecta al Derecho

Internacional es el artículo 5 que salvaguarda la competencia de los Estados miembros en lo que se refiere al reconocimiento de los Estados y entidades territoriales, así como de los pasaportes, documentos de identidad o de viaje expedidos por sus autoridades.

Esto es una prueba más de que en materia de Derecho Internacional, los Estados miembros de la Unión son reacios a ceder competencias, incluso aunque se supone que debe darse una política exterior y de seguridad común, sobre todo en este área de reconocimiento o no de Estados e incluso de Gobierno.

Por supuesto, “la validez de las autorizaciones ya concedidas y expedidas bajo otro modelo de impreso no se verá afectada por la introducción del modelo uniforme de impreso para la colocación del visado, a menos que el Estado miembro en cuestión decida de otro modo”.

LISTA DE PAÍSES CUYOS NACIONALES NECESITAN VISADO COMÚN

El Consejo también ha procedido ya a establecer una lista de países cuyos nacionales necesitan visado común para entrar en la Unión Europea y de aquellos que no lo necesitan. Fue establecido inicialmente en el *Reglamento (CE) n° 574/1999 del Consejo de 12 de marzo de 1999 por el que se determinan los terceros países cuyos nacionales deben estar provistos de un visado al cruzar las fronteras exteriores de los Estados miembros* (DOCE n° L 72 de 18 de marzo de 1999 pp. 2 – 5).

Sin embargo, este Reglamento ha sido abrogado mediante el *Reglamento (CE) n° 539/2001 del Consejo, de 15 de marzo de 2001, por el que se establecen la lista de terceros países cuyos nacionales están sometidos a la obligación de visado para cruzar las fronteras exteriores y la lista de terceros países cuyos nacionales están exentos de esa obligación* (DOCE n° L 81 de 21 de marzo de 2001, pp. 1 – 7). En este nuevo reglamento no sólo se modifica la lista de países sino que se producen alteraciones sustanciales que permiten no modificar el reglamento sino abrogarlo y sustituirlo por uno nuevo.

En el nuevo, se reconoce que “constituye la continuación del desarrollo de las disposiciones respecto de las cuales se ha autorizado una cooperación reforzada en el Protocolo de Schengen y está incluido en uno de los ámbitos contemplados en la letra B del artículo 1 de la Decisión 1999/437/CE del Consejo, de 17 de mayo de 1999, relativa a determinadas normas de desarrollo del Acuerdo celebrado por el Consejo de la Unión Europea con la República de Islandia y el Reino de Noruega sobre la asociación de estos dos Estados a la ejecución, aplicación y desarrollo del acervo de Schengen”.

En el apartado 5 del último Reglamento se establecen cuales son los criterios que se van a utilizar para el establecimiento de las listas de países a cuyos nacionales se les va a exigir el visado común, De esta forma dice:

“Para determinar los terceros países cuyos nacionales están sometidos a la obligación de visado y los que estén exentos de dicha obligación ha de recurrirse a una evaluación, ponderada caso por caso, de diversos criterios relativos en particular a la inmigración clandestina, al orden público y a la seguridad, así como a las relaciones exteriores de la Unión con los terceros países, teniendo también en cuenta las implicaciones de la coherencia regional y de la reciprocidad. Es preciso prever un mecanismo comunitario que permita aplicar este principio de reciprocidad en caso de que uno de los terceros países que figuran en el anexo II del presente Reglamento decidiera someter a la obligación de visado a los nacionales de uno o más Estados miembros”.

Por supuesto quedarán salvaguardados los refugiados o los apátridas a quienes no se les exigirá visado de ninguna clase, salvo que residan en un país al que se le hace esta exigencia a sus nacionales y sea el país que les ha otorgado el documento de viaje, como no podría ser de otra manera. Cualquier otra interpretación violaría normas internacionales en vigor y sería contraria a la propia normativa europea que se viene preparando simultáneamente para estos colectivos, como ya se ha estudiado.

El artículo 4 establece algunas excepciones que permiten a los Estados miembros no exigir el visado correspondiente. A este tenor, el citado artículo señala:

1. Los Estados miembros podrán establecer excepciones a la obligación de visado prevista en el apartado 1 del artículo 1 o a la exención de visado prevista en el apartado 2 del artículo 1 por lo que se refiere a:
 - a) los titulares de pasaportes diplomáticos, pasaportes de servicio u otros pasaportes oficiales;
 - b) la tripulación civil de aviones y buques;
 - c) la tripulación y los acompañantes de un vuelo de asistencia o de salvamento y otras personas que presten ayuda en caso de catástrofes y accidentes;
 - d) la tripulación civil de buques que operen en las vías fluviales internacionales;
 - e) los titulares de salvoconductos expedidos por determinadas organizaciones internacionales intergubernamentales a sus funcionarios.
2. Los Estados miembros podrán eximir de la obligación de visado a los escolares nacionales de un tercer país que figure en el anexo I y que residan en un tercer país que figure en el anexo II, cuando dichos escolares participen en un viaje organizado en el marco de un grupo escolar acompañado de un profesor del establecimiento.
3. Los Estados miembros podrán establecer excepciones a la exención de visado prevista en el apartado 2 del artículo 1 para las personas que ejerzan una actividad remunerada durante su estancia.

En un principio, parece razonable esta exclusión, aunque si se profundiza en ella, veremos también algunos aspectos que, cuando menos, sugieren haber tenido más cuidado en su elaboración y que irá requiriendo, a medida que la práctica lo vaya exigiendo, mayor grado de definición.

Por ejemplo, respecto a los pasaportes diplomáticos, de servicios u otros oficiales, no se indican que debería de tratarse de portadores acreditados en algún Estado miembro de la Unión o para ejercer una función, de la índole que fuera, a condición de que fuera una función oficial. Porque pudiera darse el caso de una persona que entrara con un pasaporte diplomático, que sólo le identifica la personalidad a través de un documento válidamente emitido por sus autoridades, pero que el valor en el territorio de la Unión es sólo a efectos identificativos, no oficial, por tanto.

Este problema, aunque no con consecuencias en los efectos migratorios, levantó mucha expectación respecto a la propia inmunidad diplomática por parte del Estado receptor, en el Caso de Pinochet, que si lo recordamos, estaba en el Reino Unido, no en misión oficial (por lo que no era inmune diplomáticamente hablando) aunque había entrado con su pasaporte diplomático a efectos identificativos.

No hubiera estado de más, pues, haber señalado este problema y otros derivados de esta misma cuestión.

Igualmente parece inadecuado establecer la exención para “los titulares de salvoconductos expedidos por determinadas organizaciones internacionales intergubernamentales a sus funcionarios”, expresado de esta forma. La idea general parece adecuada. Asimilar,

en cuanto a la exención de visados, a los funcionarios interacionales con aquellas personas que portan documentos oficiales nacionales.

Sin embargo, se habla de salvaconductos, que no es igual que “Laisser-Passer”, que es como tradicionalmente se llama los pasaportes emitidos por las Organizaciones Internacionales. El salvoconducto, normalmente es para el tránsito y el “Laisser-Passer” es para la acreditación de la personalidad y de la función. Por tanto, habrá mucho funcionario que no requiera “salvaconducto” y le baste el “Laisser-Passer”. Se entiende que deben entrar también, porque si está lo menos estará lo más, pero no se deja claro.

Igualmente no se deja claro tampoco por qué se dice “determinadas organizaciones internacionales intergubernamentales”. Parece que debieran ser todas. Ahora bien, aquí parece deducirse que se trata de una discriminación en relación con las organizaciones internacionales intergubernamentales que tienen su sede u operan en el territorio de la Unión Europea.

Creo que hubiera sido más fácil señalar la función como elemento necesario. De esta forma, si un funcionario de la Organización para la Unidad Africana (OUA) viene a Bruselas en misión oficial, se entiende que tiene exención de visado, a pesar de no operar dicha organización internacional intergubernamental en territorio europeo.

No analizo las implicaciones que pudieran derivarse de la expresión “funcionarios interacionales”, con la amplísima y variada oferta de personas al servicio de organizaciones internacionales intergubernamentales que hay. Hubiera sido deseable haber hablado sólo de la función oficial de las personas al servicio de las organizaciones interacionales intergubernamentales.

Y en todo caso, no parece extraño que aparezca una regulación de este tipo, que ya se salvaría de por sí por los acuerdos internacionales de inmunidades, de sedes, etc. Que tienen las Organizaciones Internacionales, en el texto de un Reglamento comunitario que establece *la lista de terceros países cuyos nacionales están sometidos a la obligación de visado para cruzar las fronteras exteriores y la lista de terceros países cuyos nacionales están exentos de esa obligación*.

Desde luego en el texto del *Reglamento (CE) n° 539/2001 del Consejo, de 15 de marzo de 2001* que estoy analizando, de nuevo aparece la cláusula de estilo en la que se establece que el “Reglamento no afecta a las competencias de los Estados miembros en cuanto al reconocimiento de Estados y entidades territoriales, así como de los pasaportes, documentos de identidad o de viaje que hayan sido expedidos por las autoridades de los mismos”.

Quisiera señalar, por lo que respecta a España, que en la lista de países a cuyos ciudadanos se les exige visado aparecen Colombia, Cuba, Perú y la República Dominicana, por lo que respecta a países iberoamericanos. Otros países, antiguas colonias españolas, también aparecen como Guinea Ecuatorial y Filipinas.

Ahora bien esta lista de países puede modificarse cada vez que se considere necesario. De hecho, el Consejo Europeo de Sevilla estableció en sus conclusiones finales, la ampliación de la lista de países terceros para antes de finales de 2002, como una prioridad de la Unión Europea, por lo que de nuevo habrá que modificar el Reglamento vigente que establece la lista de terceros países cuyos ciudadanos necesitan visados (DOCE L 69 de 13 de marzo de 2003).

El Consejo Europeo de Sevilla priorizó también la instauración, lo antes posible, de un sistema común de identificación de visados, pidiendo un estudio de viabilidad para antes de marzo de 2003.

LA GESTIÓN DE LAS FRONTERAS

En el marco de la gestión de fronteras, la decisión más operativa del Consejo Europeo de Sevilla puede decirse que fue la de la creación, en el marco del Consejo, “de un órgano común de expertos sobre fronteras exteriores, compuesto por los jefes de los servicios de control de fronteras de los Estados miembros y encargado de coordinar las medidas incluidas en el Plan para la gestión de las fronteras exteriores” (Doc. 200/02, punto 32).

Me sorprendió la creación de un órgano que ya existe, en definitiva se trata del conocido como SCIFA, es decir, el Comité Estratégico de Inmigración, Fronteras y Asilo, del que forman parte los jefes de los servicios de control de fronteras de los Estados miembros. Es verdad que este Comité se ha reunido por primera vez durante el semestre de Presidencia española de 2002 y que tenía previsto hacerlo semestralmente para buscar estrategias para mejorar la cooperación operativa, al menos en tres dimensiones: los sistemas de evaluación de riesgos, las situación de las fronteras marítimas y la formación de los agentes encargados del control de las fronteras exteriores.

Seguramente se trata, una vez más, de grandes declaraciones políticas a las que hasta el sistema jurídico-administrativo le cuesta poner orden.

Entre las medidas prácticas, con calendario completo, el Consejo Europeo de Sevilla solicitó lo siguiente:

“antes del final de 2002:

- puesta en práctica de operaciones conjuntas en las fronteras exteriores
- puesta en práctica inmediata de proyectos pilotos abiertos a todos los Estados miembros interesados
- creación de una red de funcionarios de enlace de inmigración de los Estados miembros.

Antes de junio de 2003:

- elaboración de un modelo común de análisis de los riesgos con el objetivo de alcanzar una evaluación común e integrada de los riesgos.
- Fijación de un tronco común de formación para los guardias de fronteras, así como la consolidación de la normativa europea en materia de fronteras.
- Elaboración de un estudio por parte de la Comisión sobre el reparto de cargas entre los Estados miembros y la Unión en relación con la gestión de las fronteras exteriores”.

Como puede observarse igualmente, en estas iniciativas no hay nada interesante ni novedoso salvo la elaboración de un estudio sobre el reparto de cargas en relación con la gestión de las fronteras exteriores. Ni siquiera se han tenido en cuenta algunas iniciativas de la Comisión o algunos aspectos ya concretados en el Plan para la gestión de las fronteras exteriores. Nada se dice de la creación de una policía o guardia de fronteras, más que la fijación de un tronco común de formación pero para las guardias nacionales de fronteras, con toda la problemática que ya he señalado.

Todas estas medidas ya habían sido integradas en el Plan Global contra la inmigración ilegal y la trata de seres humanos aprobado por el Consejo de Ministros de Justicia y Asuntos de Interior del 28 de febrero de 2002, e incluso habían empezado a dar sus frutos. Lo que hacía, pues, el Consejo Europeo de junio de 2002 era revestirlo de ropaje político.

Así, para el sistema común de identificación de visados se había lanzado ya un estudio de viabilidad para aprobar la estructura básica de una Banco de Datos de Visados de la Unión Europea, con el objetivo de impedir que se expida un visado en cualquier Consulado de los Estados del espacio Schengen, si ya se había denegado en otro.

Respecto a las Oficinas Consulares Comunes de visados, previamente previstas en las Conclusiones del Consejo Europeo de Tampere, se han puesto en marcha dos proyectos pilotos en las Oficinas de Prístina y Kaliningrado, en las que se están yuxtaponiendo en la oficina consular nacional mejor dotada, las secciones consulares de los demás Estados.

El Consejo de Ministros de Justicia y Asuntos de Interior de 26 de abril de 2002 también se ocupó de solicitar a la Comisión Europea un estudio de viabilidad sobre la mejora de los controles en las fronteras marítimas, al mismo tiempo que proponía la mejora de los servicios de información de fronteras y otras medidas en el marco de la inmigración ilegal.

El mismo Consejo también adoptó un modelo armonizado de solicitud de visado, que entraría en vigor en 2003 y decidió igualmente modificar el Convenio de Europol para que pudiera participar en equipos conjuntos de investigación.

En cuanto al control fronterizo, durante los meses de abril y mayo se han llevado a cabo operaciones de evaluación de riesgos en distintos aeropuertos europeos (operaciones conocidas como RIO y RIO II) con idea de conocer los métodos, las rutas y los procedimientos que se utilizan para la introducción de inmigrantes clandestinos en el territorio de la Unión Europea. Los resultados han sido escalofriantes. Se han detectado 4.597 inmigrantes ilegales, sobre todo, procedentes de los aeropuertos de Quito y Guayaquil, Pekín/Shanghai y Hong-Kong, Río de Janeiro y Sao Paulo, Dakar y Lagos. Se ha procedido a sancionar en 543 ocasiones a distintas compañías aéreas por permitir subir al avión a personas sin el visado correspondiente.

El control de las fronteras exteriores de la Unión Europea necesita de mayor coordinación y eso lo saben las Instituciones europeas. Por ello, la Comisión ya había propuesto el 7 de mayo de 2002, en su Comunicación 2002(233) dirigida al Consejo y al Parlamento y llamada "Hacia una gestión integrada de las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea".

La base fundamental era no sólo el control de la inmigración ilegal sino igualmente la coordinación del control de las fronteras exteriores por los países aspirantes entonces al ingreso en la Unión Europea.

La Comisión pretendía marcar algunas acciones en este campo tan importantísimo, sobre todo en lo relativo a un corpus legislativo; un mecanismo común y operativo de concertación y cooperación; una evaluación común e integrada de los riesgos; el personal y el material interoperativo y el reparto de la carga financiera entre los Estados miembros de la Unión. Por ello, el Consejo ha aprobado el Reglamento (CE) n° 2133/2004 del Consejo, de 13 de diciembre de 2004, sobre la obligación, para las autoridades competentes de los Estados miembros, de proceder al sellado sistemático de los documentos de viaje de los nacionales de terceros países en el momento de cruzar las fronteras exteriores de los Estados miembros y por el que se modifican a tal efecto las disposiciones del Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen y el Manual común (DOCE n° L 369 de 16 de diciembre de 2004, pp. 5 – 10).

Quizás de todas estas acciones propuestas por la Comisión las de mayor relieve sea las de la creación del ya mencionado Cuerpo de Policías de Fronteras y el llamado Programa ARGO, para la financiación de la formación de la misma, que subsituiría al actual programa Odysseus.

El Consejo adoptaría la Decisión de 13 de junio de 2002, por la que se adopta un programa de acción relativo a la cooperación administrativa en los ámbitos de fronteras exteriores, visados, asilo e inmigración (ARGO) (DOCE L 161 de 19 de junio de 2002, p. 11.), modificada por la Decisión del Consejo 2004/867/CE, de 13 de diciembre de 2004, por la que se modifica la Decisión 2002/463/CE por la que se adopta un programa de acción relativo a la cooperación administrativa en los ámbitos de las fronteras exteriores, visados,

asilo e inmigración (programa ARGO) (DOCE nº L 371 de 18 de diciembre de 2004, pp. 48 – 49). Las modificaciones afectan a los artículos 10, 11 y 12 de la citada Decisión de 2002. El programa ARGO, en principio llegará hasta el 31 de diciembre de 2006 pero es presumible que sea ampliado debido a los nuevos Estados Miembros, necesitados de esta coordinación, mucho más que los que ya están más habituados a gestionar las fronteras exteriores de la Unión.

Podrá financiar acciones relacionadas con la formación, el intercambio de agentes, las acciones que favorezcan el tratamiento informatizado de los expedientes y el intercambio electrónico de datos, la creación de centros operativos comunes y de equipos compuestos de agentes de dos o varios Estados miembros, estudios, investigación, conferencias y seminarios y acciones de los Estados miembros en terceros países.

La Comunicación de la Comisión sobre “Hacia una gestión integrada de las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea” tendría como fruto una nueva propuesta de la Comisión, esta vez en forma de Propuesta de Reglamento del Consejo para la creación de una Agencia europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores (Doc. COM/2003/0687 final – CNS, 2003/0273).

¿Qué sería para la Unión Europea esta Agencia? Pues una estructura comunitaria independiente y especializada en el marco de las fronteras exteriores de la Unión. Tendría autonomía propia y desarrollaría su actividad técnica sin intervenciones de las Instituciones.

Ahora bien, estamos todavía en el marco jurídico de una propuesta que a día de hoy, aun no se ha desarrollado.

En el marco del control de los visados, a parte de las normas ya preestablecidas sobre el Intercambio de información sobre la falsificación de documentos de viaje, o las recomendaciones para la detección de documentos falsos la Unión Europea ha tenido que enfrentarse a algunos aspectos que requerían regularización, como, por ejemplo, la propia expedición de visados en frontera. Para ello, ha necesitado de un Reglamento del Consejo, el Reglamento nº 415/2003, de 27 de febrero de 2003, sobre la expedición de visados en frontera, incluidos los de marinos en tránsito, sustituyendo a la Decisión del Comité ejecutivo Schengen de 19 de diciembre de 1996 relativa a la expedición de visados a los marinos en tránsito [SCH/Com-ex(96) 27] así como la Decisión de 26 de abril de 1994 relativa a la expedición de visados en la frontera [SCH/Com-ex(94) 2], según especifica su propio artículo 5.

La idea es que pueda establecer un mecanismo por el cual los Estados puedan emitir visados en frontera, bien de tránsito o bien de viaje con los condicionantes establecidos en el Reglamento. Es importante señalar que Dinamarca, Irlanda y Reino Unido no participan en el Reglamento, mientras que para Islandia y Noruega constituye un desarrollo del acervo Schengen.

La mayor novedad ha sido la creación del ya mencionado Sistema de Información de Visados (SIV) (DOCE L 213, de 15 de junio de 2004), creado mediante una Decisión del Consejo, que “constituye la base jurídica requerida para permitir la inclusión en el presupuesto general de la Unión Europea de los créditos necesarios para el desarrollo del VIS y la ejecución de esa parte del presupuesto, incluidas las medidas preparatorias necesarias para las características biométricas que deben incorporarse en una fase posterior, de conformidad con las Conclusiones del Consejo de 19 de febrero”, según reza en su considerando 4.

El sistema consiste simplemente en “en una arquitectura centralizada y consistirá en un sistema central de información, denominado en lo sucesivo «Sistema Central de Información de Visados» (CS-VIS), una interfaz en cada Estado miembro, denominada en lo sucesivo «Interfaz Nacional» (NI- VIS) que proporcionará la conexión a la autoridad nacional central pertinente del respectivo Estado miembro, y la infraestructura de comunicación entre el Sistema Central de Información de Visados y las Interfaces Nacionales”.

Como puede comprobarse, cada vez más nos acercamos a un sistema de información por un lado necesario pero por otro excesivamente controlado de la sociedad. Habrá que estar al ejercicio de la práctica para ver como deriva el sistema. Tanto control puede tener implicaciones desde el punto de vista de los derechos humanos. Sin embargo, habrá que estar pendiente del funcionamiento del sistema para detectar si se producen contravenciones o, si por el contrario es útil para el control migratorio.

BIBLIOGRAFÍA

- BLÁZQUEZ RODRÍGUEZ, Irene: *Los nacionales de terceros países en la Unión Europea*, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Córdoba, Córdoba, 2001 (segunda edición actualizada, 2003).
- LOUETTE, J.S.: *Les États du Benelux et la France face aux accords de Schengen*, en *Courrier Hebdomadaire*, nº 1586-1587, 1998, pp. 16 y ss.
- MOREIRO GONZÁLEZ, Carlos: *Concepto de frontera exterior en el ámbito de la UE. Complejidad y Dinamismo en el marco de la Unión Europea*, en *Cuadernos de la Guardia Civil*, nº 18, 1997, pp. 15 y ss.

Eficacia en España de los títulos y estudios extranjeros de educación superior

Ricardo Rueda Valdivia

Profesor Titular de Derecho Internacional Privado

UNIVERSIDAD DE GRANADA

RESUMEN

La importante presencia de titulados y estudiantes de educación superior entre los extranjeros que, en los últimos años, se han desplazado hasta nuestro país por motivos laborales o profesionales o por razón de estudios, ha acabado poniendo a la orden del día una cuestión que, con anterioridad, no se suscitaba con tanta habitualidad, como es la cuestión relativa a la eficacia en España de los títulos y estudios extranjeros. El propósito de esta ponencia es el de precisar cuáles son los trámites a los que se supedita la eficacia en España de los títulos y estudios extranjeros de educación superior y cuáles los supuestos en que viene reclamada la utilización de cada uno de ellos, dada la confusión generalizada existente sobre el tema, exponiendo asimismo brevemente el régimen jurídico al que aquéllos quedan sujetos en estos momentos en Derecho español.

Palabras Claves Títulos extranjeros de educación superior. Estudios parciales extranjeros de educación superior. Efectos profesionales y académicos. Reconocimiento. Homologación. Convalidación.

ABSTRACT

Nowadays, the increasing number of foreign university students and skilled workers coming to Spain for working and/or study reasons has brought about an important and controversial issue, that of the validity, recognition and accreditation in Spain of foreign university diplomas and of university studies partially completed abroad. The main aim of this paper is, therefore, to identify the steps underlying this process of accreditation in Spain. In order to clarify the main gaps usually involved in such a process, examples of different cases, in which such a process is required, will illustrate this paper. At the same time, the legal instruments regulating accreditation for both, foreign university diplomas and university studies, will also be highlighted.

Key Words Foreign university diplomas. Uncompleted university studies abroad. Professional and academic effects. Recognition and accreditation.

INTRODUCCIÓN

La fuerte presión migratoria a la que España se ha visto sometida en las últimas décadas ha tenido entre sus múltiples efectos colaterales uno que, pese a su importancia, ha pasado bastante desapercibido entre los estudiosos del fenómeno de la inmigración: el haber puesto a la orden del día una cuestión que, con anterioridad, no se suscitaba con tanta habitualidad, como es la relativa a la eficacia en España de los títulos y estudios extranjeros. Y ello por la importante presencia de titulados y estudiantes entre los extranjeros que, en este período de tiempo, se han desplazado hasta nuestro país. Ciertamente, son numerosos los ciudadanos extranjeros que, bien en el marco de las libertades comunitarias, o conforme al régimen general de extranjería, han entrado en España con la finalidad específica de trabajar, por cuenta propia o ajena, en una actividad para la que se requiere la posesión de una determinada titulación, haciendo valer para ello los títulos por aquéllos obtenidos en sus respectivos países de origen. Pero también lo son aquéllos otros, sometidos al régimen general de extranjería, que ante la imposibilidad inicial de entrar en España para ejercer una actividad profesional adecuada a su formación, por impedirlo la situación nacional de empleo, han aceptado en un primer momento trabajar en alguno de los sectores para los que sí se demanda en España mano de obra extranjera, y para los que no se precisa formación específica alguna, y que, pasado el tiempo, desaparecida la restricción que, en cuanto a la actividad a desarrollar, les impone la autorización inicial de residencia y trabajo concedida (restricción que, conviene recordar, desaparece con la renovación de ésta última), tratan de encontrar trabajo en su especialidad, valiéndose a tal efecto de la titulación conseguida en el extranjero. A ello hay que unir, necesariamente, el considerable número de ciudadanos extranjeros que, movidos por la buena consideración de la que, en general, gozan a nivel internacional los centros de enseñanza españoles, se han trasladado hasta nuestro país para cursar estudios, accediendo a los mismos a partir de los títulos obtenidos o de los estudios parciales cursados en el extranjero.

En todo caso, es preciso advertir que la cuestión de la eficacia en España de los títulos y estudios extranjeros no constituye propiamente una cuestión de Derecho de extranjería, ya que aquélla se plantea igualmente respecto de los títulos obtenidos o de los estudios parciales cursados por españoles en el marco de un sistema educativo extranjero, debiéndose recordar en este punto que no han sido pocos los españoles que, en los últimos años, se han desplazado a otros países para cursar estudios, unas veces por el prestigio de los títulos expedidos por las instituciones educativas extranjeras, otras por la imposibilidad de conseguir en nuestro país la especialización deseada, y que, de regreso en España, han tratado de hacer valer, bien a efectos profesionales o académicos, la titulación obtenida o los estudios parciales cursados en el extranjero.

El tema planteado resulta amplio y complejo, lo que hace inviable el estudio global del mismo en las páginas de esta ponencia. De ahí que optemos por dedicar ésta última únicamente al examen de una concreta categoría de títulos y estudios extranjeros: los de educación superior, examen que, por otra parte, no tendrá en ningún caso pretensión de exhaustividad.

LOS TÍTULOS Y ESTUDIOS EXTRANJEROS DE EDUCACIÓN SUPERIOR Y SUS POSIBLES EFECTOS EN ESPAÑA

El estudio del régimen aplicable a la eficacia en España de los títulos y estudios extranjeros de educación superior, objeto de esta ponencia, exige necesariamente conocer de

antemano qué es lo que se entiende por “título” y “estudio extranjero”, y cuáles son los posibles efectos que de los mismos cabe obtener en España, ya que, como se tendrá ocasión de comprobar, son éstos los extremos de los que, en último término, dependerá la normativa aplicable.

“Título extranjero”, en principio, es todo aquel documento (título, certificado, diploma), de carácter oficial, acreditativo de la completa superación de un ciclo de estudios en el marco de un sistema educativo extranjero, incluido en su caso el período de prácticas necesario para su obtención, expedido por la autoridad competente del país al que pertenezcan tales estudios, de acuerdo con la legislación de éste último. Pero puede suceder que tales estudios, una vez iniciados, no se hayan llegado a completar, y, por ende, no haya sido posible la expedición de un título, supuesto en el cual será necesario hablar de “estudios parciales extranjeros”, cuya acreditación se habrá de llevar a cabo a través de la oportuna certificación académica.

Como se puede comprobar, el lugar de realización de los estudios, hayan finalizado o no éstos últimos con la obtención de un título, al igual que la nacionalidad del sujeto que los haya cursado, constituyen extremos irrelevantes en orden a la atribución del calificativo “extranjero” al correspondiente título o, en su caso, estudio parcial. A tal efecto, únicamente habrá que atender al sistema educativo en el que se enmarquen los estudios realizados. Y sólo cuando se trate de un sistema educativo extranjero, será posible hablar de la existencia de un título o de unos estudios parciales “extranjeros”. De ahí, por tanto, que no quepa atribuir el calificativo de “extranjeros” a los títulos y estudios parciales que tengan tras de sí una formación adquirida en el extranjero, pero en el marco del sistema educativo español (piénsese, p.e., en los estudios cursados en un centro docente español en el extranjero), calificativo que, por el contrario, sí que resultará predicable de los títulos y estudios parciales en aquellos supuestos en que los estudios cursados lo hayan sido en España, en centros debidamente autorizados por las Administraciones españolas competentes, de conformidad con un sistema educativo extranjero. Y lo que es incuestionable es que el carácter “extranjero” del título obtenido o de los estudios parciales realizados en el marco de un sistema educativo extranjero, en ningún caso se va a ver afectado por el hecho de que el sujeto que lo invoque ostente la nacionalidad española.

Por lo que respecta a los efectos que, de un título o de unos estudios parciales extranjeros, pueden obtenerse en España, éstos son esencialmente dos: el efecto profesional y el efecto académico. El primero de ellos se pretenderá cuando, sobre la base del título extranjero del que se disponga, trate de ejercerse en territorio español una actividad profesional para la que se requiera estar en posesión de una determinada titulación. En cambio, será el académico el efecto que se persiga en aquellas ocasiones en que el título o los estudios parciales extranjeros se hagan valer con la intención de continuar estudios en el seno del sistema educativo español (piénsese, p.e., en el caso de un título universitario extranjero con el que su titular pretende cursar en una universidad española estudios de doctorado, siendo igualmente el académico el efecto pretendido por aquellos estudiantes que, sin haber culminado sus estudios en el sistema educativo extranjero en el que los iniciaron, hacen valer los estudios parciales con los que cuentan para proseguir estudios en un centro universitario español). Asimismo, se podrá hablar de este último efecto en aquellos casos en que el título extranjero sea utilizado al objeto de acceder en España a una actividad profesional para la que no se exija titulación específica alguna, sino tan solo la posesión de un determinado grado académico (piénsese, p.e., en el ciudadano extranjero que desea realizar unas oposiciones a la Administración estatal o autonómica para la que se requiere sin más la posesión de un determinado grado académico –p.e., diplomado o licenciado- y que, a tal efecto, hace valer el título obtenido en su país acreditativo de dicho grado).

Los títulos extranjeros de educación superior, no hay duda, pueden surtir en España el doble efecto, profesional y académico. Pero no cabe decir lo mismo de los estudios parciales cursados en un centro extranjero de educación superior, que solo pueden hacerse valer en nuestro país a efectos académicos.

PRESUPUESTOS PARA LA EFICACIA EN ESPAÑA DE LOS TÍTULOS Y ESTUDIOS EXTRANJEROS DE EDUCACIÓN SUPERIOR: RECONOCIMIENTO, HOMOLOGACIÓN, CONVALIDACIÓN

El presupuesto para la eficacia en España de los títulos y estudios parciales extranjeros de educación superior será distinto en función del efecto concreto que de los mismos se trate de conseguir, debiéndose distinguir según se pretenda de aquéllos el efecto profesional o el académico.

El ejercicio en España, sea por cuenta propia o ajena, de una actividad profesional para la que se requiera estar en posesión de un determinado título, queda supeditada, en los supuestos en que el título en cuestión sea extranjero, al previo “reconocimiento” o, en su caso, “homologación” del mismo. Y ello, tanto si el sujeto que desea trabajar en nuestro país es un ciudadano extranjero, como si se trata de un ciudadano español, aun cuando hay que reconocer la especial relevancia que los referidos expedientes, y en concreto el segundo de ellos (la homologación), cobra en el marco del Derecho de extranjería, donde éste último se configura como presupuesto para la obtención de la correspondiente autorización inicial de residencia y trabajo (art. 36.2 LOE y arts. 50.1 e), 51.2 f), 58 b), 59.2 d) y 65 b) 4º Reg).

La cuestión está en saber cuándo procede el “reconocimiento” de un título extranjero, y cuándo su “homologación”, siendo ésta una cuestión cuya respuesta depende en principio de dos factores: la nacionalidad del poseedor del título, de una parte, y el país de expedición del mismo, de otra. Con carácter general, puede afirmarse que los nacionales de los Estados miembros de la Unión Europea (UE), incluidos entre éstos los españoles, así como los nacionales de los demás países del Espacio Económico Europeo (EEE) y los suizos, cuando se hallen en posesión de un título de educación superior obtenido en cualquiera de tales países, precisarán, para poder desarrollar en España la actividad profesional deseada, el “reconocimiento” de su título, procediendo en las demás ocasiones el trámite de la “homologación”. Sin embargo, es ésta una regla que conoce algunas excepciones. Así, será también el “reconocimiento” el trámite a seguir en aquellos supuestos en que un nacional de un país miembro de la UE, del EEE o de Suiza haga valer un título obtenido en un país tercero, siempre que éste último haya sido previamente reconocido en alguno de aquellos Estados y el sujeto en cuestión pueda acreditar una experiencia profesional mínima en dicho Estado. E, inevitablemente, habrá que recurrir a la “homologación” en aquellos casos en que, concurriendo los presupuestos del reconocimiento (nacionalidad del titular y país de expedición del título), falte, sin embargo, alguno de los requisitos específicos exigidos por su normativa reguladora, como, p.e., el cumplimiento de las condiciones requeridas en el país de origen del título para ejercer en él la actividad profesional que se pretende desarrollar en España.

En todo caso, es preciso destacar que “reconocimiento” y “homologación” son trámites que persiguen objetivos bien distintos. Este último, tradicionalmente, ha estado encaminado a declarar la equivalencia entre una titulación extranjera y otra española, previa comprobación de que la formación acreditada por el título extranjero se corresponde con la que se exige en España para la obtención del correspondiente título español. Y ello, obviamente, pasa por la comparación de los estudios cursados en el extranjero y los que se cursan en

España en lo que concierne tanto a su duración, asignaturas que los componen, carga horaria... Con él, además, se confiere al título extranjero en todo el territorio nacional los mismos efectos que produce el título español al que se homologa, entre ellos el efecto profesional. El “reconocimiento”, por su parte, se dirige a constatar que las cualificaciones profesionales obtenidas en el extranjero (incluidas entre éstas las adquiridas con la experiencia profesional) resultan análogas a las que se exigen en España para el ejercicio de una determinada profesión para la que se requiera la posesión de una concreta titulación (profesión regulada), así como a comprobar la correspondencia entre la actividad profesional que el interesado está facultado a ejercer en el país en el que la cualificación profesional haya sido adquirida y aquella que desea ejercer en España. De ahí que se presente como un procedimiento que, a diferencia de la homologación, se halla exclusivamente destinado a la atribución del efecto profesional al título extranjero invocado.

Asimismo, hay que tener presente que el trámite del “reconocimiento”, cuando sea éste el que corresponda por el origen del título y la nacionalidad de su titular, sólo resultará exigible cuando la actividad profesional que el interesado pretenda ejercer en España presente carácter permanente, y no así en los casos en los que pretenda sin más el ejercicio ocasional y temporal de dicha actividad, o lo que es lo mismo, la prestación de un servicio. En tales supuestos, bastará la acreditación por el interesado, ante la autoridad española competente, de determinados extremos, tales como la nacionalidad que aquél ostenta, el que se halla establecido legalmente en otro Estado y que ejerce en él su actividad profesional, que se encuentra en posesión de los títulos o diplomas exigidos..., acreditación que, en principio, deberá llevarse a cabo con carácter previo a la prestación del correspondiente servicio, si bien se permite que, en caso de urgencia, se pueda efectuar inmediatamente después de haberse prestado aquél.

Si lo que se pretende, en cambio, es el efecto académico, ya sea un título o unos estudios parciales extranjeros lo que se invoque, los trámites a seguir pueden ser dos: la “homologación” y la “convalidación”. La “homologación” procederá en principio cuando se solicite la equivalencia entre un título extranjero, cualesquiera que sean el lugar de expedición de éste último y la nacionalidad del solicitante, y el correspondiente título o grado académico español (pues, como se tendrá ocasión de comprobar, la “homologación” se configura asimismo en estos momentos como vía para declarar la equivalencia de títulos extranjeros a grados académicos españoles). La “convalidación”, por su parte, será el trámite a seguir en aquellos supuestos en que, habiendo cursado el interesado estudios parciales en un sistema educativo extranjero, pretenda aquél la declaración de equivalencia de los mismos a estudios parciales españoles, a fin de proseguir éstos últimos y conseguir el correspondiente título español, aunque también lo será en aquellas ocasiones en que, hallándose el solicitante en posesión de un título extranjero, y habiendo aquél solicitado la “homologación” de éste último, tal “homologación” haya sido denegada, pudiéndose en tal caso declarar la equivalencia de los estudios finalizados en el marco del sistema educativo extranjero a estudios parciales españoles. Incluso, en el ámbito de la enseñanza superior, llega a admitirse la posibilidad de solicitar la “convalidación” de aquellos estudios que hayan concluido con la obtención de un título extranjero, susceptible de ser homologado a un título o grado académico español, si bien tal posibilidad queda restringida a aquellos supuestos en que el interesado no haya solicitado la “homologación” del título en cuestión.

A estos tres procedimientos a los que se acaba de aludir (“reconocimiento”, “homologación” y “convalidación”) se hará referencia a continuación separadamente, sometiendo a un breve examen sus respectivos regímenes reguladores en Derecho español en lo que concierne a títulos y estudios extranjeros de educación superior.

RECONOCIMIENTO DE TÍTULOS DE EDUCACION SUPERIOR

Aproximación al sistema de reconocimiento

El sistema de reconocimiento de títulos, desarrollado en el marco comunitario, surge con la finalidad de suprimir los obstáculos relacionados con la titulación con los que los ciudadanos de los Estados miembros de la UE pueden encontrarse a la hora de ejercer en otro Estado miembro las libertades comunitarias de circulación de trabajadores, establecimiento y prestación de servicios.

La implantación del referido sistema se ha llevado a cabo a través de un amplio abanico de Directivas comunitarias, aprobadas en cumplimiento del mandato impuesto por los arts. 47.1 y 55 del TCE. En concreto, cabe hablar de tres Directivas “generales”, responsables de la implantación de los tres sistemas generales de reconocimiento en la actualidad vigentes, que resultan de aplicación a distintas categorías de actividades profesionales (Directiva 89/48/CEE del Consejo, de 21 de diciembre de 1988, relativa a un sistema general de reconocimiento de títulos de enseñanza superior que sancionan formaciones profesionales de una duración mínima de tres años -DOCE nº L 019 de 24 de enero de 1989- Directiva 92/51/CEE del Consejo, de 18 de junio de 1992, relativa a un segundo sistema general de reconocimiento de formaciones profesionales, que completa la Directiva 89/48/CEE -DOCE nº L 209, de 24 de julio de 1992- y Directiva 1999/42/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de junio de 1999, por la que se establece un mecanismo de reconocimiento de títulos respecto de las actividades profesionales a que se refieren las Directivas de liberalización y de medidas transitorias, y a las que no resultan de aplicación ni la Directiva 89/48/CEE ni la Directiva 92/51/CEE -DOCE nº L 201 de 31 de julio de 1999-), así como de un total de siete Directivas “sectoriales”, referidas a actividades profesionales concretas, a saber: arquitecto (Directiva 85/384/CEE del Consejo, de 10 de junio de 1985 -DOCE nº L 223, de 21 de agosto de 1985-), enfermero responsable de cuidados generales (Directiva 77/452/CEE del Consejo, de 27 de junio de 1977 -DOCE nº L 176, de 15 de julio de 1977-), farmacéutico (Directiva 85/433/CEE del Consejo, de 16 de septiembre de 1985 -DOCE nº L 253, de 24 de septiembre de 1985-), matrona o asistente obstétrico (Directiva 80/154/CEE del Consejo, de 21 de enero de 1980 -DOCE nº L 033, de 11 de febrero de 1980-), médico/médico especialista (Directiva 93/16/CEE del Consejo, de 5 de abril de 1993 -DOCE nº L 165, de 7 de julio de 1993), odontólogo (Directiva 78/686/CEE del Consejo, de 25 de julio de 1978 -DOCE nº L 233, de 24 de agosto de 1978-) y veterinario (Directiva 78/1026/CEE del Consejo, de 18 de diciembre de 1978 -DOCE nº L 362, de 23 de diciembre de 1978-).

Las Directivas sectoriales, que parten de una armonización o coordinación previa de la formación necesaria para la obtención en los Estados miembros de los títulos a los que aquéllas se refieren (armonización llevada asimismo a cabo a través de Directivas, en las que se establecen los requisitos mínimos de formación de carácter cuantitativo y cualitativo -la única excepción viene constituida por la profesión de arquitecto, que no cuenta con una coordinación de formaciones-), hacen posible, por medio del procedimiento que a tal efecto contemplan, un reconocimiento directo o automático de los títulos, incluyendo cada una de ellas la lista de títulos de los diferentes Estados susceptibles de tal reconocimiento. Las Directivas generales, por su parte, definen un sistema que permite impulsar la libre circulación de profesionales sin los inconvenientes que supone la armonización o coordinación previa de las formaciones necesarias para la obtención de los títulos.

Todas estas Directivas, generales y sectoriales, que a lo largo del tiempo han sido objeto además de diversas modificaciones, han quedado recientemente aglutinadas en un único instrumento normativo: la Directiva 2005/36/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de septiembre de 2005 (DOUE nº L 255, de 30 de septiembre de 2005), instrumento que,

hay que destacar, mantiene inalterado el régimen de reconocimiento previsto en aquéllas y cuya aprobación obedece básicamente al deseo del legislador comunitario de reorganizar y racionalizar las disposiciones en ellas contenidas, así como de dar uniformidad a los principios que en este ámbito resultan aplicables. La nueva Directiva, que se halla en vigor desde el 20 de octubre de 2005, pospone su efecto derogatorio respecto de las Directivas generales y sectoriales que aglutina hasta el 20 de octubre de 2007, fecha ésta última que la Directiva establece asimismo como fecha límite para que los Estados miembros pongan en vigor las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a lo establecido en la misma.

En la actualidad, el sistema de reconocimiento implantado por las Directivas comunitarias extiende su ámbito de aplicación más allá de las fronteras de los países de la UE (incluidos entre éstos los diez nuevos Estados incorporados a la Unión el 1 de mayo de 2004), ya que resulta igualmente aplicable en los países pertenecientes al EEE que no lo son de la UE, de conformidad con lo dispuesto en el art. 30 y en el Anexo VII del Acuerdo sobre el EEE de 2 de mayo de 1992, así como también en Suiza, en este último caso sobre la base del art. 9 y del Anexo III del Acuerdo sobre libre circulación de personas entre la Comunidad Europea y sus Estados miembros, por una parte, y la Confederación Suiza, por otra, de 21 de junio de 1999.

En las próximas páginas se procederá al estudio del régimen de reconocimiento de títulos de educación superior previsto en la normativa española de transposición de las Directivas comunitarias, aunque solo del denominado régimen general, dada la imposibilidad de abordar también en el poco espacio del que se dispone el estudio del régimen sectorial. Y, dentro de aquél, y por el mismo motivo, únicamente se someterá a examen el primero de los tres sistemas generales de reconocimiento, por ser el sistema que está llamado a ser aplicado a la mayoría de los títulos de educación superior, objeto de consideración en esta ponencia.

Régimen de reconocimiento de los títulos de enseñanza superior que sancionan una formación mínima de tres años

a) Normativa aplicable

La incorporación al Derecho español de la Directiva 89/48/CEE, de 21 de diciembre de 1988, relativa a un sistema general de reconocimiento de títulos de enseñanza superior que sancionan formaciones profesionales de una duración mínima de tres años, se ha llevado a cabo a través del RD 1665/1991, de 25 de octubre (*BOE* nº 280, de 22 de noviembre de 1991), que ha sido desarrollado a través diversas órdenes ministeriales, en las que se concreta el procedimiento a seguir en relación con las distintas profesiones a las que aquél resulta aplicable.

El citado RD está llamado a ser aplicado en todos aquellos supuestos en que un nacional de un Estado miembro de la UE, del EEE o de Suiza, en posesión de un título de educación superior acreditativo de una formación mínima de tres años obtenido en cualquiera de los referidos Estados, o en un tercer Estado, siempre que el título en cuestión haya sido reconocido en un Estado miembro y el interesado pueda acreditar una experiencia profesional de tres años en dicho Estado, pretenda el ejercicio en España, sea por cuenta propia o ajena, de una profesión regulada (art. 2.1), entendiéndose por tal toda aquella actividad o conjunto de actividades profesionales para cuyo acceso o ejercicio se exija, directa o indirectamente, una titulación y, además, tenga la consideración de profesión en un Estado miembro (art. 1 b). No obstante,

es preciso advertir que la aplicación del referido instrumento queda en todo caso limitada a las profesiones reguladas que aparecen relacionadas en su Anexo I (art. 3 a). Fuera de éstas -y de aquéllas cuya regulación se lleva a cabo a través de Directivas sectoriales-, el título extranjero no podrá ser objeto de reconocimiento, debiendo someterse al trámite de la homologación.

A la vista del concepto de “título” que ofrece el art. 1 a) del RD, se podría asimismo hablar de una nueva exigencia: la de que el título extranjero que se haga valer en España permita, en el Estado miembro en el que aquél tenga su origen, el acceso a una profesión regulada, y, más concretamente, a la misma profesión regulada que se trate de ejercer en territorio español. Pero tal exigencia, sin embargo, no es absoluta, ya que el propio RD, en el art. 4.2, contempla la posibilidad de reconocer títulos procedentes de Estados miembros donde no se regule la profesión, supeditando en tal supuesto el reconocimiento al hecho de que el solicitante haya ejercido a tiempo completo la profesión en cuestión durante dos años, en el curso de los diez años anteriores, en el Estado miembro de origen del título o en cualquier otro Estado miembro que no tenga regulada tal profesión. Dicha experiencia profesional, no obstante, no resultará exigible en los casos en que el título o títulos de formación que posea el solicitante sancionen en el país de expedición una formación regulada, considerándose como tal toda aquella formación o enseñanza que se halle directamente orientada al ejercicio de una profesión determinada y que en aquel país conduzca a la obtención de un título, en los términos antes mencionados (art. 1 f).

b) Autoridad competente y solicitud

La autoridad competente en España para el reconocimiento de los títulos de educación superior sometidos al RD 1665/1991 será distinta en función de la profesión que, sobre la base de aquéllos, se trate de ejercer. Concretamente, será competente el Ministerio al que, según el Anexo IV del citado RD, esté encomendada la relación con la respectiva profesión, previa consulta con el Ministerio designado en el Anexo III como Ministerio relacionado con el título que da acceso a la referida profesión (art. 8). Dentro de aquel primer Ministerio, los actos de instrucción -que se llevarán a cabo en todo caso de oficio- y la resolución se encomendarán a órganos distintos, dependiendo unos y otros de la orden ministerial que, en el caso particular, y según la profesión de que se trate, resulte de aplicación.

La solicitud de reconocimiento, según se establece en las distintas órdenes ministeriales que desarrollan el RD 1665/1991, se habrá de llevar a cabo conforme al modelo que tenga establecido el Ministerio que en cada caso resulte competente, debiéndose acompañar aquélla de la siguiente documentación: 1) pasaporte, documento de identidad u otro documento acreditativo de la nacionalidad de alguno de los Estados miembros de la UE, del EEE o de Suiza; 2) título o diploma de formación académica de nivel superior y, en su caso, título profesional y 3) certificación académica de los estudios realizados para la obtención del título o diploma, en la que consten la duración de los mismos, las áreas de conocimiento y asignaturas cursadas, y, de ser posible, la carga lectiva, debiendo asimismo constar en ella que la formación ha sido adquirida principalmente en un país de la UE, del EEE o en Suiza. A tales documentos habrá que unir: 1) en caso de que el Estado miembro en

el que se haya obtenido el título no regule la profesión, y salvo que el título o títulos de formación del solicitante sancionen una formación regulada, documento expedido por la autoridad competente acreditativo de haber ejercido la profesión en dicho Estado, o en cualquier otro vinculado por la Directiva, durante el período de dos años exigido, y 2) en el supuesto de que el Estado de origen que regule la profesión haya reconocido el título expedido en un país tercero, además de prueba de tal reconocimiento, acreditación por parte de aquel Estado de que el titular tiene en el mismo una experiencia profesional mínima de tres años.

Se prevé asimismo la posibilidad de requerir la presentación de certificación de la autoridad competente del país de origen, en la que se acredite que el solicitante es un profesional que cumple los requisitos exigidos por la Directiva 89/48/CEE para ejercer la profesión regulada y que no está inhabilitado para la misma.

Los documentos originales podrán acompañarse de sus copias, siendo en tal caso aquéllos devueltos al interesado, una vez comprobada la correspondencia entre copias y originales, y efectuada en las copias la oportuna diligencia de compulsión. En el supuesto de que las copias aportadas estuvieran ya cotejadas y compulsadas por Notario, por las representaciones diplomáticas o consulares de España en el país de donde procede el documento, o por otra persona o entidad que tenga atribuidas facultades para ello, no será necesaria la presentación simultánea del original.

En ningún caso podrán las autoridades españolas exigir la legalización o apostilla de los documentos oficiales aportados, de tal forma que corresponderá al Ministerio, de tener dudas sobre su autenticidad, confirmar tal extremo con las autoridades competentes del país de origen. Pero sí exigirán, en cambio, que los documentos que se hallen redactados en un idioma extranjero se acompañen de la correspondiente traducción al castellano, que deberá ser oficial.

La presentación de la solicitud de reconocimiento deberá llevarse a cabo en el Registro General del Ministerio competente o en cualquiera de los lugares previstos en el art. 38.4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJAP-PAC).

c) Instrucción del procedimiento y resolución

Recibidas en el Ministerio competente la solicitud y la documentación, y tras verificar que ambas están completas, el órgano instructor procederá a comparar la formación recibida por el solicitante para la obtención del título extranjero que invoca y aquella que se exige en España para el ejercicio de la actividad que el sujeto en cuestión pretende desarrollar, previéndose a tal efecto en algunas de las órdenes ministeriales que desarrollan el RD 1665/1991 la obligación por parte del Ministerio competente de recabar informes de otras entidades, organismos y autoridades.

El régimen general establecido en el RD 1665/1991 descansa en el principio de reconocimiento mutuo, lo que justifica que aquél, en su art. 4, establezca como punto de partida el siguiente: "Se reconocen en España, para el acceso a las actividades de una profesión regulada, con los mismos efectos que el correspondiente título español, los títulos obtenidos en los Estados miem-

bros que faculten para ejercer en ellos esa misma profesión”. Ello, sin embargo, no significa que el reconocimiento de títulos sea automático o directo, sin control de ninguna clase. Aquél, necesariamente, requerirá una previa comparación entre la formación recibida por el solicitante para la obtención del título extranjero que invoca y aquélla que se exige en España para el ejercicio de la actividad que el sujeto en cuestión pretende desarrollar, contemplándose la posibilidad de supeditar tal reconocimiento al cumplimiento de ciertos requisitos formativos complementarios. En este sentido, el RD 1665/1991, en su art. 5, dispone que el reconocimiento de títulos se supeditará a: 1) la superación de una prueba de aptitud, en aquellos casos en que el solicitante pretenda ejercer cualquiera de las profesiones relacionadas en el Anexo II (abogado, agente de la propiedad industrial, auditor de cuentas, graduado social y procurador), que exigen un conocimiento preciso del Derecho español y en las cuales un elemento esencial y constante del ejercicio de la actividad profesional es la asesoría y/o asistencia relativas al Derecho español, ó 2) la superación de una prueba de aptitud o la realización de un período de prácticas, a elección del solicitante, en los supuestos en que la formación recibida por aquél comprenda materias sustancialmente diferentes de las cubiertas por el título español requerido, o cuando la correspondiente profesión abarque en España una o varias actividades profesionales que no existan en esa misma profesión en el país de origen, y esta diferencia se caracterice por una formación específica exigida en las disposiciones españolas aplicables. No obstante, se prevé que la autoridad competente, antes de imponer cualquiera de las mencionadas medidas compensatorias, deberá analizar si los conocimientos adquiridos por el solicitante en el transcurso de su experiencia profesional compensan total o parcialmente la diferencia sustancial que pueda justificar en principio la imposición de tales medidas. Instruido el procedimiento, y antes de formular la correspondiente propuesta de resolución, se procederá al trámite de audiencia establecido en el art. 84 de la LRJAP-PAC, informándose al interesado del que será el contenido de la misma para que, en el plazo que se establezca, alegue y presente los documentos y justificaciones que considere oportunos.

La resolución, que habrá de adoptar el órgano al que, dentro del Ministerio competente, le venga encomendada tal tarea, y que deberá aquél llevar a cabo dentro del plazo de cuatro meses a contar desde la presentación de la solicitud y de la documentación completas por el interesado, deberá ser motivada, y, según el caso, podrá contener uno de los siguientes pronunciamientos: 1) reconocimiento del título; 2) denegación del reconocimiento solicitado, ó 3) supeditación del reconocimiento a la previa superación de una prueba de aptitud o a la realización de un período de prácticas. La notificación de la decisión indicará los recursos procedentes y los plazos de interposición de los mismos (art. 12).

De no resolver el Ministerio competente en el plazo del que dispone, el silencio administrativo, a tenor de lo establecido en el anexo 2 de la disposición adicional 29ª de la Ley 14/2000, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social –BOE nº 313, de 30 de diciembre de 2000– (apartado “Procedimientos de expedición, renovación, revalidación, homologación, convalidación y reconocimiento de títulos, diplomas, asignaturas, licencias y certificados académicos o profesionales, según la redacción dada

por el art. 69.3 de la Ley 24/2001, de 27 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social – BOE nº 313, de 31 de diciembre de 2001), deberá entenderse en sentido negativo, a efectos de la interposición de los recursos procedentes en vía administrativa o contencioso-administrativa.

Acordado por resolución ministerial el reconocimiento del título extranjero, el Ministerio expedirá al interesado certificación acreditativa de tal reconocimiento, que le habilitará para el ejercicio profesional en España, previo cumplimiento del requisito de colegiación, cuando ésta venga impuesta, y cuantos otros pudiera exigir la legislación vigente para el ejercicio de la profesión demandada.

En caso de que la resolución que se dicte supedita el reconocimiento a la superación de una prueba de aptitud o a la realización de un período de prácticas, deberá el interesado, dentro del plazo que venga fijado, manifestar al Ministerio competente su decisión de someterse a dicha prueba o de realizar el referido período de prácticas.

La prueba de aptitud se referirá a materias cuyo conocimiento resulte esencial para el ejercicio de la profesión en España y que no estén cubiertas por la titulación que aporte el solicitante. Tales materias figurarán en una lista que elaborará el Ministerio designado en el Anexo IV de acuerdo con el designado en el Anexo III, basándose en la comparación entre la formación exigida en España y la recibida por el solicitante, debiendo dicha lista quedar recogida de forma expresa en la resolución dictada por el Ministerio. También podrá incluirse en la prueba el conocimiento de la deontología aplicable en España a la profesión respectiva.

Para la realización de dicha prueba se designará una Comisión de Evaluación, cuyo nombramiento llevará a cabo el Ministerio competente según el Anexo IV, y que estará integrado por representantes tanto de este último Departamento Ministerial como del relacionado en el Anexo III, así como por representantes de las correspondientes Corporaciones o Instituciones. La composición exacta vendrá fijada en la orden ministerial que resulte de aplicación en el caso concreto en función de la profesión que se trate de ejercer en España. En ella se fijarán, asimismo, la forma y periodicidad con que se habrán de convocar las pruebas de aptitud, la forma en que se habrán de desarrollar y cómo deberán ser calificadas, así la posibilidad de imputar los actos de la Comisión.

Realizada la prueba de aptitud, la secretaría de la Comisión remitirá al Ministerio correspondiente el acta en la que conste el resultado de la misma, notificando también aquélla personalmente a los interesados la calificación otorgada o dejando a la autoridad ministerial competente la tarea de dictar la resolución que proceda y de comunicarla a los interesados. Cuando éstos hayan obtenido la calificación de “apto” o, en su caso, se les haya notificado una resolución estimatoria de su solicitud, el Ministerio les expedirá certificación acreditativa del reconocimiento. De haber obtenido aquéllos, en cambio, la calificación de “no apto”, o de haber recibido por tal motivo una resolución desestimatoria de su pretensión, se les permitirá repetir la prueba en convocatorias sucesivas.

Por lo que respecta al período de prácticas, éste último se concibe como el ejercicio en España durante un plazo máximo de tres años de una profesión regulada bajo la responsabilidad de un profesional cualificado de-

signado por el Ministerio correspondiente según el Anexo IV, una vez oída la correspondiente Corporación o Institución. Durante el referido período de prácticas, que podrá ser retribuido, se desarrollará un programa cuyas modalidades, duración y evaluación se determinarán por el Departamento Ministerial competente según los Anexos III y IV, programa del que se deberá informar debidamente al interesado en la resolución de su solicitud de reconocimiento (art. 7 RD).

Finalizado el período de prácticas, el profesional que haya sido responsable de las mismas remitirá al Ministerio certificado acreditativo del cumplimiento o incumplimiento del programa prescrito, a la vista del cual dictará aquél la resolución que proceda. De ser ésta última estimatoria, expedirá el Ministerio el correspondiente certificado acreditativo del reconocimiento. Y, de ser una resolución desestimatoria, podrá el interesado solicitar la realización de un nuevo período de prácticas.

HOMOLOGACIÓN DE TÍTULOS DE EDUCACIÓN SUPERIOR

Normativa aplicable

La homologación de los títulos oficiales extranjeros de educación superior, sean éstos de primer, segundo o tercer ciclo (esto es, de grado o de postgrado), a los correspondientes títulos oficiales españoles, se rige en la actualidad por lo dispuesto en el RD 285/2004, de 20 de febrero (*BOE* nº 55, de 5 de marzo de 2004), texto éste último que ha sido modificado por el RD 309/2005, de 18 de marzo (*BOE* nº 67, de 19 de marzo de 2005), en orden a adecuar lo en él previsto a lo establecido en los RRDD 55/2005 y 56/2005, de 21 de enero, por los que se regulan, respectivamente, la estructura de las enseñanzas universitarias y los estudios universitarios oficiales de Grado, y los estudios universitarios oficiales de Postgrado (*BOE* nº 21, de 25 de enero de 2005), resultando de aplicación la versión reformada a todas las solicitudes de homologación presentadas a partir del 1 de marzo de 2005. El RD 285/2004, que sustituye al RD 86/1987, de 16 de enero, por el que se ha venido regulando la homologación de títulos de educación superior durante los últimos diecisiete años, ha sido desarrollado a través de la Orden del MEC de 3 de noviembre de 2004 (*BOE* nº 275, de 15 de noviembre de 2004), modificada por Orden de 2 de junio de 2005 (*BOE* nº 138, de 10 de junio de 2005).

La homologación, no obstante, queda sometida a disposiciones específicas en el caso de los títulos extranjeros de educación superior acreditativos de especialidades en ciencias de la salud (en concreto, los de médico especialista, farmacéutico especialista, especialista en radiofísica hospitalaria, psicólogo especialista en psicología clínica, así como químico, biólogo o bioquímico especialista en alguna de las especialidades en ciencias de la salud), debiéndose atender en tales supuestos a lo dispuesto en la OM de 14 de octubre de 1991 (*BOE* nº 254, de 23 de octubre de 1991), modificada por la de 16 de octubre de 1996 (*BOE* nº 253, de 19 de octubre de 1996).

Diversidad de procedimientos

Centrando en el RD 285/2004 el estudio del régimen aplicable a la homologación de los títulos de educación superior, hay que señalar que aquél incorpora una importante novedad respecto al régimen de homologación de títulos de educación superior previsto por el RD 86/1987. Frente a éste último, que establecía un único procedimiento de homologación tendente a declarar la equivalencia del título extranjero a un título español, cualquiera que

fuera el título extranjero de educación superior que se hiciera valer en España (de primer, segundo o tercer ciclo) y el efecto que del mismo se pretendiera, el RD 285/2004 arbitra procedimientos diferentes en atención precisamente a tales extremos. En concreto, el capítulo II del citado instrumento distingue tres procedimientos: 1) homologación de títulos extranjeros de educación superior a títulos españoles de Grado del catálogo de títulos universitarios oficiales (sección 1ª); 2) homologación de títulos extranjeros de educación superior al grado académico correspondiente a los estudios universitarios oficiales españoles de Grado (sección 2ª), y 3) homologación de títulos extranjeros a títulos y grados académicos españoles de Postgrado (sección 4ª).

Sin duda, lo más destacado del referido RD lo constituye la posibilidad que en él se contempla de obtener la homologación o declaración de equivalencia de un título extranjero, no a un título, sino a un grado académico español, posibilidad con la que, como señala la propia Exposición de Motivos del RD, trata de ofrecerse una respuesta más rápida a las demandas de formación en España por parte de los titulados conforme a sistemas educativos extranjeros, favoreciendo además, en el caso particular de los nacionales de los países miembros de la UE en posesión de un título expedido en cualquiera de tales países, la movilidad europea en el ámbito académico. Sin embargo, es preciso señalar que, contrariamente a lo que en principio se podría pensar, no es posible asociar esta modalidad de homologación a la realización de estudios en España, de igual manera que tampoco se debe vincular la homologación de título extranjero a título español en exclusiva al ejercicio en nuestro país de actividades profesionales.

Ciertamente, esta última modalidad de homologación está llamada a ser aplicada en aquellos supuestos en que se pretenda hacer valer en España, a efectos profesionales, bien un título extranjero expedido en un tercer país (esto es, en un país no miembro de la UE, del EEE y distinto de Suiza), cualquiera que sea la nacionalidad de su titular (de ser éste último nacional de un Estado miembro de la UE, del EEE o de Suiza, siempre que el título en cuestión no haya sido previamente reconocido a tales efectos en otro Estado miembro), bien un título obtenido en un país miembro de la UE, del EEE o en Suiza, por parte de un ciudadano no nacional de ninguno de tales países. Pero no hay que olvidar que su aplicación viene también reclamada en aquellos casos en que se desea hacer valer un título extranjero, independientemente de su origen y de la nacionalidad de su titular, a efectos de acceder en España a estudios para los que se exija la posesión de una concreta titulación (piénsese, p.e., en el caso del sujeto que, estando en posesión de un título extranjero de educación superior, pretende cursar en España estudios de Postgrado para los que se exige la posesión de un determinado título de Grado –aun cuando hay que recordar que, en tales situaciones, el art. 3.2, párrafo 2º, del RD 56/2005 reconoce a la Universidad en la que se pretendan cursar dichos estudios la posibilidad de admitir al alumno en cuestión sin necesidad de la homologación de su título, previa comprobación de que éste último acredita un nivel de formación equivalente al correspondiente título español de Grado y que en el país de expedición faculta para el acceso a estudios de Postgrado-).

Asimismo, no hay duda de que la homologación a grado académico será el procedimiento a seguir en aquellas ocasiones en que el título extranjero, cualquiera que sea su origen y la nacionalidad de quien lo ostenta, se haga valer en España para la realización de estudios para los que tan solo se exija la posesión de un determinado grado académico (que es lo que sucederá cuando un titulado superior en el extranjero desee estudiar en España una nueva carrera universitaria, accediendo a la misma a través del cupo de titulados). Pero es que también será aquél el procedimiento a seguir en los casos en que se pretenda hacer valer en España un título extranjero en orden al ejercicio de una actividad para cuyo acceso no se requiera titulación específica alguna, sino la posesión sin más de un concreto

grado académico. Y ello, incluso, en el supuesto de que su titular sea nacional de un Estado miembro de la UE, del EEE o de Suiza y el título en cuestión haya sido asimismo expedido en alguno de tales Estados, ya que, al no tener en tal caso la actividad a desarrollar la consideración de “profesión regulada”, no será posible dar aplicación al régimen de reconocimiento de títulos de educación superior establecido en el RD 1665/1991 (piénsese, p.e., en el titulado comunitario que, estando en posesión de un título de educación superior, desea concursar en España a una plaza en la Administración, central o autonómica, para la que solo se exige la posesión de un determinado grado).

Homologación a títulos de Grado y al correspondiente grado académico

a) Autoridad competente y solicitud

A diferencia de lo que sucede en el reconocimiento, donde, como se ha visto, la autoridad competente para la tramitación del correspondiente expediente difiere en función de la profesión que se pretenda ejercer, en la homologación de títulos extranjeros de educación superior, ya se trate de una homologación a un título de Grado del catálogo de títulos universitarios oficiales o al correspondiente grado académico, la competencia viene atribuida en exclusiva al Ministerio de Educación y Ciencia (MEC). Dentro de éste último, los actos de instrucción del procedimiento, que se efectuarán siempre de oficio, corresponderán a la Subdirección General de Títulos, Convalidaciones y Homologaciones –SGTCH- (art. 8 RD), encuadrada orgánicamente en la Secretaría General Técnica del referido Departamento Ministerial, mientras que la resolución, que se realizará mediante Orden del Ministro de Educación y Ciencia, será expedida por delegación por el Secretario General Técnico del Departamento (arts. 14.2 RD y 9 OM).

El expediente de homologación se iniciará mediante solicitud del interesado dirigida al titular del MEC y ajustada al modelo oficial que figura en el Anexo I ó I bis de la OM de 3 de noviembre de 2004, en función de que lo que se solicite sea la homologación del título extranjero a un título español o al correspondiente grado académico.

La solicitud, que podrá ser presentada en el Registro General del MEC o en cualquiera de los lugares señalados en el art. 38.4 de la LRJAP-PAC, deberá ir acompañada de una serie de documentos, siendo éstos los mismos tanto si se pretende la homologación de un título extranjero a un título español, como si lo que se solicita es la homologación de aquél al grado académico español. Concretamente, los documentos que habrá que aportar son tres: 1) copia compulsada del documento que acredite la identidad y nacionalidad del solicitante, expedido, bien por las autoridades competentes del país de origen, bien por las autoridades españolas competentes en materia de extranjería, y, en el caso de que el solicitante sea ciudadano español, fotocopia compulsada de su DNI; 2) copia compulsada del título cuya homologación se solicita o de la certificación acreditativa de su expedición que contenga todos los extremos que figuren en el propio título, y 3) copia compulsada de la certificación académica de los estudios realizados por el solicitante para su obtención, en la que consten, entre otros extremos, la duración oficial, en años académicos, del plan de estudios seguido, las asignaturas cursadas y la carga horaria de cada una de ellas. (art. 2 OM).

En cualquier caso, se reconoce al órgano instructor la posibilidad de exigir asimismo al solicitante la presentación de otros documentos que considere

necesarios para acreditar la equivalencia entre la formación conducente a la obtención del título extranjero y la que se exige para la obtención del título español con el que aquél se pretende homologar, como es el caso de los programas de las asignaturas cursadas, en los que se refleje el contenido y la amplitud con que se cursaron, o de la documentación académica acreditativa de haber superado en su totalidad los estudios exigidos para el acceso a aquéllos que se cursaron para la obtención del título cuya homologación se solicita (art. 4 OM). Los referidos documentos deberán ser necesariamente originales.

Los documentos aportados habrán de ser todos ellos oficiales y estar expedidos por las autoridades competentes para ello en el país de que se trate, debiendo asimismo cumplir los requisitos que, con carácter general, exige la legislación española para la eficacia en España de los documentos públicos extranjeros, a saber: 1) encontrarse debidamente legalizados o, de proceder aquéllos de un país miembro del Convenio de La Haya de 5 de octubre de 1961 (BOE nº 229, de 25 de septiembre de 1978), apostillados, requisito que, sin embargo, no se exigirá de los documentos expedidos por las autoridades de los Estados miembros de la UE o del EEE, y 2) ir acompañados de la correspondiente traducción oficial al castellano, de hallarse aquéllos redactados en un idioma distinto (en principio no será necesario aportar traducción de los documentos que se exijan con carácter complementario, siempre que ello no impida su adecuada valoración) (art. 5 OM).

La compulsión de las copias aportadas podrá llevarse a cabo en la propia oficina de registro en la que se presente la solicitud, debiendo en tal caso el interesado aportar, junto a las copias, la documentación original, a fin de que la autoridad receptora pueda proceder al cotejo de originales y copias y a la comprobación de la identidad de sus contenidos. Una vez efectuado el cotejo y extendida la correspondiente diligencia de compulsión, los originales serán devueltos al interesado. La presentación de los originales no será necesaria en los casos en que las fotocopias aportadas hayan sido ya cotejadas y compulsadas por Notario o por las representaciones diplomáticas o consulares de España en el país de origen del documento (art. 6 OM).

b) Instrucción del procedimiento y resolución

Recibidas en el MEC tanto la solicitud como la documentación que a ésta se ha de acompañar, y una vez verificado que las mismas se hallan completas y reúnen los requisitos exigidos, la SGTCH, responsable de la instrucción del procedimiento, recabará, a efectos de la resolución del correspondiente expediente, informe técnico motivado, de cuya elaboración se encargará el comité técnico designado por la Secretaría General del Consejo de Coordinación Universitaria (CCU). El citado comité, que actuará de conformidad con los criterios generales de actuación fijados por el CCU, podrá contar para la evaluación de los expedientes con la colaboración de expertos asesores (art. 10 RD).

El informe del comité técnico podrá ser general, cuando se pronuncie de forma genérica sobre una determinada titulación extranjera, o particular, cuando se refiera de forma concreta a la formación específica en una titulación extranjera aportada por el solicitante, y, en todos los casos, se llevará a cabo teniendo en cuenta varios criterios, que serán distintos en función del tipo de

homologación que se solicite del título extranjero y del país de procedencia de éste último. Así, en caso de homologación a un título del catálogo de títulos universitarios oficiales, cualquiera que sea el país del que proceda el título extranjero cuya homologación se solicite, los criterios a tener en cuenta serán los cuatro siguientes: 1) la correspondencia entre los niveles académicos requeridos para el acceso a los estudios conducentes a la obtención del título extranjero y para el acceso a los estudios que dan lugar al título español; 2) la duración y carga horaria del período de formación necesario para la obtención del título extranjero cuya homologación se pretende; 3) la correspondencia entre los niveles académicos del título extranjero y del título español al que se solicita la homologación, y 4) los contenidos formativos superados para la obtención del título extranjero (art. 12.1, en relación con el art. 9.1 RD). En cambio, si la homologación solicitada lo es a un grado académico español, habrá que distinguir según que el título extranjero invocado corresponda o no a enseñanzas realizadas conforme al sistema educativo de un país de la UE. Los criterios a los que habrá que atender, de haberse expedido aquél en un Estado no miembro de la UE, serán en principio tres: 1) la correspondencia entre los niveles académicos requeridos para el acceso a los estudios conducentes a la obtención del título extranjero y para el acceso al grado académico español de que se trate; 2) la duración y carga horaria del período de formación necesario para la obtención del título extranjero cuya homologación se pretende, y 3) la correspondencia entre el grado académico de los estudios conducentes a la obtención del título extranjero y el correspondiente grado académico español al que se solicita la homologación (art. 12.1, en relación con el art. 19.1 RD). A ellos habrá que unir la exigencia de que el título extranjero cuya homologación se solicita permita en el país de procedencia el acceso a estudios oficiales de Postgrado (art. 19.2 RD). De todos estos criterios, sin embargo, en los supuestos en que el título cuya homologación se solicite haya sido expedido en un país miembro de la UE, solo serán tenidos en cuenta los dos últimos (art. 21 RD).

El pronunciamiento del comité en su informe, que deberá aquél emitir en el plazo de tres meses desde que se solicite por el órgano instructor (art. 12.2 RD) y que deberá ser en todo caso motivado, será también distinto en función del tipo de homologación que se demande. Concretamente, en los expedientes de homologación a título español, el comité se podrá pronunciar en alguno de los siguientes sentidos: 1) a favor de la homologación; 2) en contra de ella, ó 3) a favor de la homologación, pero condicionándola a la previa superación de una serie de requisitos formativos complementarios, de haber detectado ciertas carencias en la formación acreditada para la obtención del título extranjero, en relación con la exigida para la obtención del título español con el que se pretenda aquél homologar, cuya entidad no sea suficiente para denegar la homologación (art. 12.2 RD). Sin embargo, en los expedientes de homologación a grado académico español, el pronunciamiento del comité solo podrá ser a favor o en contra de la misma.

Los únicos supuestos en los que el órgano instructor, para la resolución, no requerirá ningún informe técnico motivado, serán los dos siguientes: 1) cuando sean aplicables informes de carácter general, referidos al título extranjero cuya homologación se solicita, que hayan sido aprobados anteriormente por algún comité técnico, y 2) cuando exista un informe de acreditación de la

titulación extranjera por parte de la ANECA, adoptado mediante resolución de la Dirección General de Universidades (art. 13 RD).

Los convenios bilaterales de cooperación cultural vigentes para España –convenios que nuestro país suscribió con un buen número de países del mundo a lo largo del siglo XX- no afectarán en ningún caso a la aplicación del régimen de homologación previsto en el RD 285/2004, ni siquiera en aquellos supuestos en que los convenios en cuestión comprendan referencias al “reconocimiento mutuo de los títulos académicos de todo orden y grado, tal y como se otorgan en el otro país”. El RD 285/2004, es cierto, al enunciar los criterios a tener en cuenta para la homologación, ya no recoge la obligación de atender a tal efecto, y con carácter preferente, a “los tratados internacionales de los que España sea miembro y las recomendaciones o resoluciones adoptadas por los Organismos u Organizaciones internacionales de carácter intergubernamental en los que participe España”, como sucedía en el RD 86/1987, al que sustituye. Pero ello en modo alguno significa que los referidos convenios internacionales no sigan siendo de aplicación. Tales convenios, en tanto parte integrante del ordenamiento jurídico español, han de seguir siendo aplicados, y, además, con carácter preferente, habida cuenta de su superior rango jerárquico. Lo que sucede es que, como tiene establecido la jurisprudencia del Tribunal Supremo desde 1996, para la recta aplicación e interpretación de los mismos no es posible prescindir de la normativa interna, al considerarse en todo caso necesario para la homologación de un título extranjero el que la Administración lleve a cabo un control de equivalencia de éste último respecto del título español al que se pretende homologar. Y ello, pese a que el convenio que en el caso particular resulte aplicable disponga el reconocimiento mutuo de títulos.

En cualquier caso, conviene tener presente que el Ministerio de Asuntos Exteriores, en los últimos años, ha procedido a la enmienda, por la vía del Canje de Notas, de muchos de aquellos convenios de cooperación cultural que proclamaban el reconocimiento mutuo de títulos tal y como hubieran sido dictados en el país de origen, condicionando en todos los supuestos tal reconocimiento a la observancia de lo preceptuado en la legislación interna. La fórmula empleada, por lo general, viene siendo la siguiente: “Los títulos oficiales de educación superior obtenidos en una Parte por nacionales de cualquiera de las Partes serán reconocidos por las autoridades competentes de la otra, de acuerdo con su propia legislación, siempre que dichos títulos guarden equivalencia en cuanto al nivel académico, duración de los estudios y materias establecidas como obligatorias en los planes de enseñanza vigentes en la Parte que otorga el reconocimiento”. Esta última fórmula, además, es la que se viene empleando en los convenios culturales suscritos por España en los últimos tiempos.

Mención especial merecen, no obstante, los convenios bilaterales sobre reconocimiento de títulos y estudios a efectos académicos suscritos por España con la República Federal de Alemania –RFA- (Convenio entre el Gobierno del Reino de España y el Gobierno de la RFA sobre reconocimiento de equivalencias de grados académicos y estudios en el ámbito de la educación superior, hecho en Bonn el 14 de noviembre de 1994 -BOE de 24 de mayo de 1995-, modificado por Canje de Notas de 27 de noviembre de 1995 y 28 de octubre de 1996, constitutivo de Acuerdo -BOE nº 288, de 29 de noviembre de 1996-)

y con Italia (Canje de Notas entre el Reino de España y la República de Italia sobre reconocimiento recíproco de títulos y de estudios de Enseñanza Media, Superior y Universitaria, hecho en Roma el 14 de julio de 1999 -BOE nº 277, de 18 de noviembre de 2000-, cuya resolución "A" sobre reconocimiento de títulos y estudios de educación superior se incorpora como anexo al Acuerdo cultural vigente entre ambos países de 11 de agosto de 1955), así como también el Convenio "Andrés Bello" de Integración Educativa, Científica, Tecnológica y Cultural, firmado en Madrid el 27 de noviembre de 1990, y que vincula a España con varios países iberoamericanos –a saber Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Panamá, Perú y Venezuela- (BOE nº 244, de 12 de octubre de 1995), ya que tanto aquéllos como éste último sí que resultan de aplicación preferente frente al RD 285/2004. Los dos primeros, concretamente, prevalecerán sobre el RD 285/2004 cuando se haga valer un título de educación superior obtenido en la RFA o en Italia a fin de acceder a nuevos estudios de Grado, o a estudios ulteriores de Postgrado, en un centro español de educación superior. El Convenio "Andrés Bello", por su parte, según se desprende de su art. 5, solo lo hará en aquellas ocasiones en que se invoque un título de educación superior expedido en cualquiera de sus Estados miembros a efectos, exclusivamente, del ingreso en España a estudios de Postgrado (Especialización, Magíster, Doctorado). El reconocimiento del título extranjero, en los tres casos, será directo, quedando bien claro que tal reconocimiento en modo alguno comportará la atribución a aquél de efectos profesionales, efectos éstos que el Convenio Andrés Bello niega igualmente al título español de Postgrado que en su caso se obtenga (art. 5 *in fine*).

Culminada la instrucción del procedimiento, y antes de formular la correspondiente propuesta de resolución, procederá el MEC al trámite de audiencia del interesado establecido en el art. 84 de la LRJAP-PAC, informándose a éste último del que será el contenido de la resolución para que, en el plazo que se establezca, alegue y presente los documentos y justificaciones que considere oportunos (art. 14.1 RD).

La resolución del expediente, que habrá de ser siempre motivada, se llevará a cabo, como se apuntara, mediante Orden del Ministro de Educación y Ciencia, expedida por delegación por el Secretario General Técnico del Departamento. Dicha resolución, en los expedientes de homologación a grados académicos españoles, podrá contener uno de los siguientes pronunciamientos: 1) la homologación del título extranjero al correspondiente grado académico español, ó 2) la denegación de la homologación solicitada (art. 20 RD). Las posibilidades, sin embargo, serán mayores en el caso de los expedientes de homologación a títulos españoles, ya que, en tales supuestos, la resolución podrá contener alguno de los siguientes pronunciamientos: 1) la homologación del título extranjero al correspondiente título español del catálogo de títulos universitarios oficiales; 2) la denegación de la homologación solicitada, ó 3) el condicionamiento de la homologación a la previa superación de unos requisitos formativos complementarios. En este último supuesto, se especificarán en la resolución tanto las carencias de formación observadas que justifiquen la exigencia de los complementos de formación, como los aspectos sobre los que éstos últimos deberán versar (art. 14.3 RD).

Los requisitos formativos que, en su caso, establezca la resolución, y con los

cuales se tratará de subsanar las carencias formativas advertidas, equiparando los niveles de formación entre las titulaciones extranjera y española, se determinarán en atención, bien al informe elaborado en su momento por el comité técnico, bien al informe de acreditación de la titulación extranjera preparado por la ANECA, y podrán consistir en: 1) la superación de una prueba de aptitud; 2) la realización de un período de prácticas; 3) la realización de un proyecto o trabajo, ó 4) la asistencia a cursos tutelados (arts. 17.2º y 3º RD). En este punto se advierte una significativa novedad con respecto al régimen anterior de homologación de títulos de educación superior, ya que en éste último el único complemento formativo que se contemplaba era la superación de una prueba de conjunto.

El cumplimiento de tales requisitos se habrá de llevar a cabo en cualquier universidad española o centro de educación superior, a elección del solicitante, siempre que tenga implantados en su totalidad los estudios conducentes al título español al que se refiere la homologación (art. 17.4 RD). La ordenación y realización de los referidos complementos formativos se regulará mediante Orden del MEC. Pero, hasta en tanto se dicte ésta última, seguirá resultando de aplicación lo dispuesto en la OM de 21 de julio de 1995 (BOE nº 178, de 27 de julio de 1995), Orden que, conviene recordar, sólo regula el contenido y desarrollo de la pruebas de conjunto. Además, para la superación de los requisitos formativos exigidos, se fija el plazo de dos años, a contar desde la notificación de la resolución de homologación condicionada, estableciéndose a este respecto que, una vez transcurrido dicho plazo sin que el interesado haya conseguido superar tales requisitos, se considerará que la resolución pierde su eficacia. A aquél, no obstante, se le brindará la posibilidad de solicitar la convalidación de sus estudios extranjeros por estudios parciales españoles (art. 17.5 RD).

El MEC, para resolver y notificar la resolución del procedimiento (notificación ésta última en la que se informará al interesado de los recursos procedentes y de los plazos para su interposición), dispondrá de un plazo máximo de seis meses, a contar desde la fecha de registro de entrada de la solicitud en cualquiera de los registros del MEC. La falta de resolución expresa en el plazo mencionado, de conformidad con lo establecido en la disposición adicional 29ª de la Ley 14/2000, de 29 de diciembre, deberá entenderse como desestimación de la solicitud de homologación, lo que habilitará al solicitante para interponer los recursos procedentes en vía administrativa o contencioso-administrativa (art. 15 RD).

Las resoluciones de homologación se formalizarán mediante credencial expedida por la SGTCH. Dicha credencial, de quedar la homologación condicionada a la superación de requisitos formativos complementarios, sólo se expedirá una vez acreditado ante el órgano instructor el cumplimiento de los referidos requisitos. En todo caso, las credenciales quedarán inscritas en una sección especial del Registro Nacional de Títulos (art. 16 RD).

Homologación a títulos y a grados académicos de Postgrado

a) Ámbito de aplicación

El procedimiento previsto en la sección 4ª del capítulo II del RD 285/2004 está llamado a ser aplicado a la homologación de los títulos extranjeros de educación superior, bien al título o al grado español de Doctor, bien a los

nuevos títulos oficiales de Máster que se establezcan de conformidad con el RD 56/2005 o al correspondiente grado académico. Se exceptúa, no obstante, la homologación a aquellos títulos de Máster que, de conformidad con la normativa vigente, habiliten para el acceso a actividades profesionales reguladas y respecto de los cuales el Gobierno, de conformidad con el art. 8.3 del RD 56/2005, establezca directrices generales propias y fije requisitos especiales de acceso a los estudios conducentes al mismo, homologación ésta última que se habrá de tramitar conforme a lo previsto en la sección 1ª del capítulo II del RD 285/2004 para la homologación de títulos extranjeros a títulos españoles de Grado (art. 22 bis).

b) Autoridad competente y solicitud

La competencia para la homologación de los títulos extranjeros de educación superior a los títulos y grados españoles de Postgrado viene atribuida por el art. 22 ter.1º del RD 285/2004 a los rectores de las universidades españolas, lo que sin duda constituye una significativa novedad respecto al régimen previsto en el RD 86/1987, que atribuía competencia exclusiva para la homologación de cualquier título extranjero de educación superior al MEC. El interesado, en todo caso, podrá optar por la universidad española que estime conveniente, no pudiendo solicitar la homologación simultáneamente en más de una universidad (art. 22 ter 5º).

El procedimiento de homologación se iniciará mediante solicitud del interesado, dirigida al rector de la universidad de su elección, y deberá ir acompañada de los documentos que en su momento fije el CCU (art. 22 ter 2º).

c) Instrucción del procedimiento y resolución

Presentadas en forma la solicitud de homologación y la documentación que a la misma se haya de acompañar, se recabará informe razonado del órgano universitario competente en materia de estudios de Postgrado. Este último, en la elaboración de tal informe, deberá tener en cuenta, según el art. 22 ter 3º del RD 285/2004, las causas de exclusión recogidas en el art. 5 del citado instrumento, así como también, en lo que sean aplicables, los criterios establecidos en los arts. 9 y 19, según que lo que se solicite sea la homologación del título extranjero de educación superior a un concreto título de postgrado o al correspondiente grado académico. Igualmente, pese a no contemplarse de manera expresa en el art. 22 ter 3º, deberá dar aplicación, y además con carácter preferente, a los acuerdos o convenios internacionales de carácter bilateral o multilateral en los que el Estado español sea parte, entre los que se encuentran los antes citados convenios bilaterales sobre reconocimiento de títulos y estudios a efectos académicos suscritos por España con la RFA y con Italia, así como el Convenio “Andrés Bello” de Integración Educativa, Científica, Tecnológica y Cultural. Los tres mencionados instrumentos, concretamente, tendrán vocación de ser aplicados en los supuestos en que se trate de hacer valer un título oficial de Máster obtenido en cualquiera de los países miembros a efectos de acceder en España a estudios de Doctorado. Y los dos primeros, además, en los casos en que se pretenda la homologación de un título alemán o italiano de Doctor al correspondiente título o grado académico español (el convenio con la RFA solo si el interesado ostenta la nacionalidad alemana –art. 6-).

Una vez recibido el informe, el rector de la universidad resolverá motivadamente, pudiendo dicha resolución ser favorable o desfavorable a la homologación solicitada.

La concesión de la homologación se acreditará mediante la oportuna credencial expedida por el rector, de acuerdo con el modelo que determine el CCU, y en ella se hará constar el título extranjero poseído por el interesado. Con carácter previo a su expedición, la universidad lo comunicará a la SGTCH del MEC, a los efectos de su inscripción en la sección especial del Registro Nacional de Títulos a que se refiere el art. 16.3 del RD.

El título extranjero, una vez homologado, no podrá ser sometido a un nuevo trámite de homologación en otra universidad. Y en el caso particular de homologación al título de Postgrado, ésta última en modo alguno implicará la homologación del título extranjero de Grado o nivel académico equivalente del que esté en posesión el interesado.

Denegada la homologación, el interesado podrá formular contra la resolución del rector los recursos pertinentes en vía administrativa o contencioso-administrativa, aunque se le brinda asimismo la posibilidad de iniciar un nuevo expediente en una universidad española distinta (art. 22 ter 3º, 4º, 5º y 6º).

Régimen transitorio

De los procedimientos de homologación expuestos, dos de ellos aún no resultan operativos. Se trata, concretamente, del procedimiento de homologación al grado académico correspondiente a los estudios oficiales de Grado, así como del procedimiento de homologación al grado académico de Máster, procedimientos cuya entrada en vigor no se producirá hasta en tanto se complete el proceso de renovación del catálogo de títulos oficiales, lo que, según el apartado 3º de la disposición adicional 1ª del RD 55/2005, deberá llevarse a cabo antes del 1 de octubre de 2007 (disposición final 4ª, párrafo 2º RD 285/2004). Hasta entonces, no obstante, y desde el 1 de abril de 2005, se puede solicitar la homologación de los títulos extranjeros a los grados académicos españoles de Diplomado y Licenciado (a los que habría que añadir, pese a no hacerse referencia expresa a los mismos, los grados académicos de Arquitecto Técnico, Arquitecto, Ingeniero Técnico e Ingeniero), solicitud cuya tramitación y resolución se ha de llevar a cabo de conformidad con lo dispuesto en la sección 2ª del capítulo II del RD 285/2004 (disposición transitoria 2ª de éste último).

Los restantes procedimientos resultan en principio aplicables a las solicitudes de homologación de títulos extranjeros de educación superior presentadas desde la fecha de entrada en vigor de la nueva normativa de homologación (1 de marzo de 2005 –versión reformada-), si bien es cierto que, en el caso particular de la homologación al título de Doctor, se prevé la posibilidad de que aquellas personas que hubieran presentado su solicitud con anterioridad a la entrada en vigor de la reglamentación vigente, desistan expresamente de su solicitud ante el MEC para solicitar la homologación, conforme al art. 22 ter, ante la universidad de su elección (disposición transitoria 1ª).

CONVALIDACIÓN DE ESTUDIOS DE EDUCACIÓN SUPERIOR

Normativa aplicable

La convalidación de estudios extranjeros de educación superior por estudios parciales españoles se rige por lo dispuesto en el capítulo III del RD 285/2004, en el art. 13 del RD

1742/2003, de 19 de diciembre, por el que se establece la normativa básica para el acceso a los estudios universitarios de carácter oficial (BOE nº 19, de 22 de enero de 2004), así como en el Acuerdo del CCU de 25 de octubre de 2004, en el que se fijan, de conformidad con el art. 36.1 de la LOU, los criterios generales a los que habrán de ajustarse las universidades en materia de convalidación y adaptación de estudios cursados en centros académicos españoles o extranjeros (BOE nº 63, de 15 de marzo de 2005).

Según la citada normativa (art. 24.2 RD y apartado 2.2 Acuerdo CCU), la convalidación de estudios extranjeros de educación superior podrá solicitarse en los supuestos en que los estudios realizados con arreglo al sistema educativo extranjero no hayan llegado a concluir con la obtención del correspondiente título, aunque también se podrá solicitar en los casos en que los referidos estudios hayan concluido con la obtención del título extranjero, siempre que concurra alguna de las siguientes circunstancias: 1) que el interesado no haya solicitado la homologación del título en cuestión por un título universitario oficial español (concluidos los estudios con la obtención de un título extranjero, podrá el interesado optar entre solicitar la homologación de éste último o la convalidación por estudios parciales, no pudiendo en ningún caso solicitar simultáneamente ambas cosas), ó 2) que, habiendo solicitado aquél la homologación del título extranjero, ésta haya sido denegada, a menos que la denegación se haya fundado en alguna de las causas recogidas en el art. 5 del RD 285/2004. Una vez que los estudios superados para la obtención del título extranjero hayan sido objeto de convalidación para continuar estudios en España, no será ya posible obtener su homologación.

Autoridad competente y solicitud

La convalidación de estudios extranjeros de educación superior compete a las universidades. Concretamente, según disponen los arts. 23 del RD 285/2004 y 13 del RD 1742/2003, corresponde llevarla a cabo a la universidad española en la que el interesado desee proseguir sus estudios, la cual, a tal efecto, deberá atender a los criterios fijados por el CCU en el Acuerdo de 25 de octubre de 2004 y a las normas de procedimiento que al respecto hayan aprobado sus órganos de gobierno, teniendo asimismo en cuenta las calificaciones del expediente universitario.

Las universidades españolas, en las normas sobre convalidación de las que se han dotado, tienen establecido que los expedientes de convalidación se tramitarán y resolverán en su integridad en el propio centro en el que el interesado pretenda continuar sus estudios, siendo en la secretaría de éste último donde se habrá de presentar la correspondiente solicitud.

El Acuerdo del CCU de 25 de octubre de 2004, en su apartado 2.1 -al que se remite el art. 24.1 del RD 285/2004-, declara susceptibles de convalidación las materias aprobadas en un plan de estudios conducente a la obtención de un título extranjero de educación superior, cuando el contenido y carga lectiva de las mismas sean equivalentes a los de las correspondientes asignaturas incluidas en un plan de estudios conducente a la obtención de un título oficial español. De ahí que el interesado, en el impreso de solicitud, deba especificar con exactitud: 1) el plan de estudios (extranjero) en el que se incluyan las materias o asignaturas cuya convalidación se pretenda, así como el centro y la universidad (extranjeros) en los que los referidos estudios se hayan llevado a cabo, y 2) el plan de estudios (español) al que se pretenda aplicar la equivalencia, así como el nombre de las asignaturas o materias respecto de las cuales se solicite la convalidación; y que entre la documentación que deberá aquél acompañar a la solicitud figure: 1) el plan de estudios seguido en el extranjero, en el que se incluyan las materias o asignaturas cuya convalidación se solicite, con especificación de su carga lectiva; 2) el programa oficial, sellado por el centro de origen, correspondiente a las asignaturas superadas que se pretenda convalidar, y 3) certificación

académica oficial expedida por el centro de origen, en la que conste la calificación obtenida en las referidas asignaturas. A esta documentación, y en atención a lo dispuesto en el art. 24.2 del RD 285/2004 y en el apartado 2.2 del Acuerdo del CCU, habrá que unir asimismo certificado expedido por la universidad de origen que acredite que el interesado no ha superado la totalidad de los estudios que en el país en cuestión conducen a la obtención del correspondiente título o, de haber culminado aquél tales estudios con la obtención del correspondiente título, bien certificación del MEC en la que conste la no presentación ante el mismo de solicitud alguna de homologación del referido título, o bien resolución expedida por el MEC en la que se deniegue tal homologación –de haberse solicitado ésta- y en la que se indique expresamente al interesado la posibilidad de convalidación parcial de sus estudios. Los documentos oficiales aportados que hayan sido expedidos en el extranjero deberán hallarse en todo caso legalizados o apostillados, dependiendo del país del que procedan, y, de estar aquéllos redactados en un idioma distinto del castellano, podrá requerirse la aportación de una traducción oficial de los mismos.

Instrucción del procedimiento y resolución

Con carácter general, puede decirse que las normativas sobre convalidaciones de las distintas universidades prevén que, una vez presentada por el interesado su solicitud, la secretaría del centro recabará informe de los departamentos encargados de la impartición de aquellas asignaturas a las que el interesado desea aplicar los estudios realizados en el extranjero. Dicho informe, que será emitido por la comisión de convalidaciones de los referidos departamentos, previo examen del correspondiente expediente y, en particular, de los programas aportados por el solicitante, podrá ser de dos tipos: favorable o desfavorable.

Tras la recepción de los correspondientes informes en la secretaría del centro, y a la vista de lo en ellos manifestado, se procederá a la resolución definitiva del expediente, resolución que corresponderá llevar a cabo al decano o director del centro, según se trate de una facultad o escuela universitaria. Contra tal resolución, de resultar negativa, cabrá recurso de alzada ante el rector, contemplándose asimismo la posibilidad de recurrir la decisión que éste último adopte, ya en vía judicial, ante los órganos jurisdiccionales de lo contencioso-administrativo.

En cualquier caso, no hay que olvidar que, para la convalidación de estudios parciales cursados en centros de educación superior alemanes o italianos, será preciso dar aplicación a lo dispuesto en los convenios bilaterales sobre reconocimiento de títulos y estudios a efectos académicos suscritos por España con la RFA y con Italia, si bien es cierto que las pautas a seguir en la convalidación de tales estudios en nada difieren de las que se siguen en la actualidad para la convalidación de los restantes estudios parciales extranjeros de educación superior. Y ello, por cuanto los referidos convenios se limitan a declarar que, previa solicitud de los interesados, los períodos de estudios realizados en centros de educación superior de cualquiera de tales países serán valorados, y en su caso reconocidos en España, a los efectos de la continuación de tales estudios en un centro de educación superior español (art. 2.1 Convenio con la RFA y art. 5 Resolución “A” Canje de Notas con Italia), que es lo que, como se ha visto, viene haciéndose con los estudios parciales superiores cursados en cualquier otro país. Además, en el caso particular del Canje de Notas entre España e Italia, se declara expresamente que el reconocimiento de los estudios es competencia de la universidad en la que el interesado desee continuar sus estudios, disponiéndose asimismo que será aquélla la que haya de determinar el procedimiento aplicable (art. 3 c Resolución “A”).

Las asignaturas convalidadas, según dispone el apartado 2.3 del Acuerdo del CCU, tendrán en todos los supuestos la equivalencia en puntos correspondiente a la calificación

obtenida en el centro extranjero de procedencia. Y, a estos efectos, se impone a las universidades la obligación de fijar las correspondientes equivalencias entre las calificaciones numéricas o cualitativas obtenidas en el centro extranjero y las calificaciones previstas en el RD 1125/2003, de 5 de septiembre, por el que se establece el sistema europeo de créditos y el sistema de calificaciones en las titulaciones universitarias de carácter oficial y validez en todo el territorio nacional (*BOE* nº 224, de 18 de septiembre de 2003).

Finalmente, se reconoce a las universidades la posibilidad de imponer a los estudiantes que no sean nacionales de Estados que tengan como lengua oficial el castellano las pruebas de idiomas que consideren pertinentes (apartado 2.4 Acuerdo CCU).

En los supuestos en que la universidad, en respuesta a la solicitud formulada, resuelva conceder la convalidación de, al menos, el primer curso completo ó 60 créditos de la enseñanza que se desee cursar, el interesado podrá solicitar a dicha universidad el ingreso en la misma mediante traslado de expediente, sin necesidad de realizar las pruebas de acceso a la Universidad. De no ser así, esto es, de no obtener la convalidación en la proporción expuesta, el interesado se verá obligado a superar las referidas pruebas (art. 13.2 RD 1742/2003).

Los derechos de los inmigrantes permanentes en la Unión Europea: un test sobre la acción de integración comunitaria

Juan García Blesa

Grupo de Investigación *Política y Derecho Internacional*

UNIVERSIDAD DE HUELVA

RESUMEN

Dada la importancia que los residentes de larga duración tienen dentro del grupo de los nacionales de terceros países en la Unión Europea, el estudio del estatuto que les ha sido asignado por el Derecho comunitario ofrece un importante elemento de juicio para descubrir el papel que la política de integración está jugando en el desarrollo legislativo de la política comunitaria de inmigración. El análisis de los derechos contenidos en la Directiva 2003/109/CE lleva a conclusiones bastante ambivalentes. Por un lado, se ha realizado con éxito el primer paso de un proceso de armonización que, debido a razones de seguridad entre otras cosas, parece que será largo y difícil. Por otra parte, el resultado jurídico material de este primer paso podría ser insuficiente desde la perspectiva de los mandatos del Consejo de Tampere para cumplir las necesidades de integración que el fenómeno migratorio está generando en el mercado interior y el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia.

Palabras clave Residentes larga duración, Unión Europea.

ABSTRACT

Given the quantitative and qualitative importance of the long-term residents among the group of third country nationals in the EU, the study of their legal status in the European Community Law might be useful to find out the role the Community integration action is actually playing in the legislative development of the European Immigration Policy. The analysis of the regime of rights designed in the Directive 2003/109/CE leads to quite ambivalent conclusions. On the one hand, a first step has been successfully taken in a harmonization process that, especially due to security policy reasons, will probably be difficult and on a long term. On the other hand, the substantive legal result produced by this very first step seems inadequate to fully implement the integration actions decided by the Tampere European Council in order to face the needs for integration that the phenomenon of immigration is generating in the European market and the Area of Liberty, Security and Justice.

Key Words Long-term residents, European Union.

INTRODUCCIÓN

La siguiente exposición tiene como objetivo el análisis del régimen de derechos y obligaciones que el Derecho comunitario derivado reserva para los inmigrantes no comunitarios residentes de larga duración en la Unión Europea (en adelante UE). Para dicho estudio tomaremos en consideración el estatuto configurado por la Directiva 2003/109/CE del Consejo, relativa al estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración, de 25 de noviembre de 2003 (*DOCE* L 16/44, de 23.01.2004).

La importancia relativa de esta norma es que pretende configurar el régimen básico o general para este tipo de inmigrantes, como instrumento fundamental de la política de integración contenida en los mandatos del Consejo Europeo de Tampere para la implantación del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia del Título IV del Tratado de la Comunidad Europea (en adelante TCE). Por lo tanto, este análisis pretende establecer un elemento objetivo de juicio para adelantar algunas valoraciones sobre la forma en que dicha acción de integración se está llevando a cabo en la práctica legislativa comunitaria y su posible significación respecto a los objetivos esenciales de la UE, teniendo siempre en cuenta que el propio carácter reducido del objeto de análisis debe imponer ciertos límites respecto al alcance de las conclusiones sin restarles por ello su validez.

El primer paso a seguir en esta exposición, después de haber dado cuenta de las fuentes y la perspectiva interpretativa empleadas, será el establecimiento sucinto pero claro del trasfondo jurídico-político comunitario en que se incardina la acción objeto de análisis, incluyendo un recordatorio sobre la naturaleza jurídica del instrumento legislativo analizado. El fin fundamental de esta parte introductoria será establecer meridianamente el tipo de conexión instrumental existente entre el régimen de derechos de la Directiva 2003/109/CE, la acción de integración fijada en Tampere, y los objetivos del TCE, para alcanzar una mejor comprensión de la influencia de todos esos factores en el estatuto configurado, así como de la significación de este último respecto a los primeros.

A continuación, se emprenderá el análisis del régimen de derechos, junto con los procedimientos de adquisición y causas de pérdida del estatuto. En esta parte central de la exposición no se incluirá el estudio en profundidad de aquellos aspectos *ratione personae* que configuran la norma, es decir, las condiciones y requisitos de elegibilidad, puesto que no responden al contenido material *stricto sensu* del estatuto, sino que más bien constituyen delimitaciones previas de los grupos de personas que pueden ser candidatos a solicitar dicho estatuto. En otras palabras, determinan quién tiene derecho a solicitar el estatuto, pero sin establecer el estatuto en sí. Sin embargo, se expondrán breve y esquemáticamente dichas normas en cuanto puedan interesar al análisis propuesto.

En este mismo sentido es necesario advertir que, a la hora de analizar el contenido de derechos del estatuto, no se entrará en aquellos aspectos que configuran el derecho a residir en otros Estados miembros. Estas normas, contenidas en el capítulo III de la Directiva, si bien pertenecen al estatuto estudiado, constituyen per se un grupo homogéneo que da lugar a un nuevo estatuto en el nuevo Estado miembro de residencia, lo cual, unido a su estrecha relación con las normas relativas a la libre circulación de ciudadanos comunitarios, permite posponer su estudio sin grave detrimento para el contenido de la exposición.

El hecho de que la Directiva objeto de estudio aún no haya alcanzado el plazo límite de trasposición para los Estados miembros (a más tardar el 23.01.2006), y que, por lo tanto, tampoco se encuentre disponible jurisprudencia al respecto, determina las fuentes y los materiales que se emplearán en el análisis. Ante todo es necesario advertir que, al tratarse de una norma cuyo objeto es la protección y garantía de derechos, la aproximación interpretativa adoptada en este trabajo será en todo momento finalista, orientada a analizar el

significado concreto de las disposiciones en función del objetivo general de la norma, es decir, la armonización de la posición jurídica de los nacionales de terceros países residentes de larga duración en el Espacio de Libertad Seguridad y Justicia, y su reforzamiento mediante la estabilidad que aporta un estatuto uniforme que asegura la más amplia igualdad de trato respecto a los nacionales de los Estados miembros favoreciendo la integración y la cohesión social en la Unión (véanse considerandos 1º a 5º de la Directiva; apartado nº 21 conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Tampere; y arts 2 y 61 TCE).

Por otra parte, considerando la creciente importancia y desarrollo, tanto en cantidad como en calidad, que recientemente están experimentando los trabajos preparatorios de todas las instituciones comunitarias, gracias a la política de transparencia e información hacia los ciudadanos emprendida por la Comisión, y teniendo en cuenta el uso cada vez más frecuente que de estos textos hace el Tribunal de Justicia de la CE (TJCE) en la interpretación de las normas comunitarias de Derecho derivado (Schönberg, S. y Frick, K., 2003, 155 a 156, 161 y 171), en el análisis de esta Directiva se utilizarán como apoyo interpretativo principal, junto a las normas de Derecho originario, los documentos fundamentales publicados por la UE referentes al proceso legislativo, tales como la Propuesta de Directiva y los comentarios a la misma elaborados por la Comisión (COM(2001)127 final, de 13.03.2001); opiniones consultivas emitidas por el Comité Económico y Social, Comité de las Regiones, y el Parlamento Europeo; notas de prensa y documentos publicados sobre las deliberaciones del Consejo de Ministros referentes a la Directiva.

Siguiendo al TJCE en la utilización que de los documentos preparatorios suele hacer, estos textos servirán para confirmar el sentido literal, teleológico o sistemático de las normas objeto de estudio. Así mismo, constituirán el medio principal de interpretación cuando, debido a la ambigüedad de la norma, los criterios teleológico, sistemático o literal no sean de ayuda (sentencias del TJCE C-275/96, *Kuusjarvi* [1998] E.C.R. I-3419, § 46; y C-368/96, *Generics* [1998] E.C.R. I-7967; [1999] 2 C.M.L.R. 181)

La Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, en tanto que elemento central de la política de trato justo y lucha contra la discriminación económica, social y cultural emprendida por el Consejo Europeo de Tampere en 1999, ha de considerarse como una pieza fundamental para la interpretación del sistema de derechos de la Unión en general y de los nacionales de terceros países en particular (Fonseca Morillo, 2001, 2, 5 y 6). Así, siendo la Carta el marco general de derechos al que la Directiva 2003/109/CE desarrolla en su ámbito específico, y aunque el objeto de este trabajo no es en ningún caso la comparación de ambos textos, se empleará puntualmente la Carta como elemento clarificador del sentido de alguna de las disposiciones objeto de estudio. Por último, servirán de apoyo a esta investigación los textos doctrinales que estudian esta Directiva, así como aquellos que trataron sobre la propuesta inicial de la Comisión en aquellos aspectos que no hayan variado sustancialmente en la redacción final de la norma.

MARCO JURÍDICO-POLITICO

Los primeros pasos del proceso de integración europea dentro del ámbito de la inmigración empiezan a cristalizar ya en los años setenta, cuando, a raíz de la cooperación que se había venido desarrollando durante esta década en la lucha contra el terrorismo y la criminalidad internacional, se crea en 1975 en el marco de la Cooperación Política Europea el primer grupo de cooperación intergubernamental para tratar, entre otras cosas, sobre esta materia. La tarea de este grupo, llamado “Grupo de Trevi”, que reunía a los ministros de Interior de los Estados miembros, estaba destinada a la cooperación en todas las materias

de la competencia de sus miembros, y especialmente las relacionadas con el orden público. Sin embargo, la Cooperación Política Europea dejó pronto de ser el marco adecuado para la ventilación de estos asuntos por dos razones. Por un lado, la necesidad de una mayor especialización por parte de los interlocutores y actores de esta cooperación, y por otro, el papel que esta materia estaba llamada a jugar en la proyectada implantación real del mercado interior según el Acta Única Europea de 1986 (Mangas Martín y Liñán Nogueras, 2002, 686 y 687).

El mercado interior era y sigue siendo el elemento central del proceso de integración económica europea (artículo 2 TUE y TCE). Su realización implica la puesta en común de todos los factores de producción entre todos los Estados miembros (trabajo, servicios, mercancías y capitales). Esta puesta en común viene a cumplir una de las tres funciones económicas esenciales que se deben encontrar coordinadas en todo proceso de integración económica, esto es, la asignación de recursos, y que debe perseguir el mejor aprovechamiento de los recursos de producción con el fin de garantizar el desarrollo sostenido y la estabilidad económica. La integración de esta función de asignación entre los Estados miembros de las Comunidades Europeas se planea hacer mediante la eliminación de las fronteras físicas, técnicas y fiscales, para garantizar la libre circulación de los factores de producción, estableciendo al mismo tiempo unas reglas que aseguren su libre concurrencia en una economía libre de mercado común (López Escudero, 2000, 4 a 5, 28).

Pues bien, tras el retraso sufrido en la realización de este primordial objetivo comunitario, previsto inicialmente para el 31 de diciembre de 1969, el Acta Única Europea retoma la necesidad de crear las condiciones adecuadas para que el mercado interior pudiera ser una realidad el 31 de diciembre de 1992, y es en este momento cuando la realización de la libre circulación de personas en un espacio interior sin fronteras se vincula a la seguridad interior, y se pone definitivamente de manifiesto la necesidad de una cooperación en los ámbitos de justicia e interior para la consecución del mercado interior (La Calle Marcos, 2002, 88; Zapata-Barrero, 2001, 114). Si la construcción del mercado interior implica la eliminación de todos los controles físicos y jurídicos, se hace imposible controlar la nacionalidad de las personas que pasan de un Estado a otro, y, por tanto, distinguir entre nacionales comunitarios o de Estados terceros (Rodríguez Barrigón, 2002, 100). Por este motivo, como había previsto ya el *Libro Blanco de la Comisión sobre la consecución del Mercado Interior*, la implantación de medidas comunes en el ámbito de la inmigración se vuelve imprescindible (COM(85)310 final, punto 55).

Respondiendo a estos planteamientos, el Tratado de Maastricht introduce por primera vez la materia migratoria y el estatuto de los nacionales de terceros países (en adelante inmigrantes) en el Derecho originario y en el marco institucional de la integración europea. Sin embargo, debido a que dicha inclusión se formula en términos de competencia intergubernamental, no comunitaria (a excepción de ciertas cuestiones sobre visados), el resultado obtenido fue insuficiente e inadecuado por su propia naturaleza jurídica. El valor casi siempre no vinculante de las acciones emprendidas, así como la regla de la unanimidad empleada, generaron un conjunto escaso de resoluciones y recomendaciones meramente calificables de *soft law*, cuyas pocas excepciones quedaban también privadas de eficacia debido a la falta de competencia del TJCE. Estas circunstancias llevaron a la inaplicación práctica de la libre circulación de personas físicas independientemente de la nacionalidad, elemento esencial del mercado interior, y pusieron de manifiesto con mayor claridad la necesidad de medidas compensatorias en materia de inmigración para la eliminación de las fronteras físicas interiores en condiciones óptimas de seguridad.

La constatación de este fracaso, con el incumplimiento de los objetivos marcados en el Acta Única Europea y en el Tratado de la Unión Europea (en adelante TUE), llevó a un

replanteamiento global de la cuestión mediante el Tratado de Amsterdam, en el que se produce una auténtica “refundación” de la libre circulación de personas en el marco de la integración europea (Del Valle Gálvez, 1998, 71). La creación de un nuevo objetivo transversal, el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, que abarca competencias desde el ámbito comunitario hasta el intergubernamental, intenta responder de manera global a los complejos efectos de la eliminación de las fronteras interiores, capacitando a la UE para establecer las medidas compensatorias adecuadas en todos los ámbitos afectados.

En lo que se refiere a las competencias sobre inmigración, éstas pasan al llamado pilar comunitario en calidad de competencias compartidas con los Estados, y pueden dividirse en dos clases. Por una parte, están aquellas acciones sobre materias directamente relacionadas con el mercado interior y la realización plena de la libre circulación de personas (art. 14 TCE). Así, el control de fronteras exteriores e interiores, y la breve estancia de ciudadanos no comunitarios (arts. 61.a) y 62 TCE). Por otra parte, se encuentran aquellas acciones y medidas indirectamente relacionadas con la libre circulación de personas, tales como la estancia o la permanencia de inmigrantes legales o ilegales (arts. 61.b) y 63 TCE). Es en este último grupo en el que se inserta una amplia competencia para regular las condiciones de residencia de los nacionales de terceros países en la UE, y que da base al estatuto y a los derechos estudiados (art. 63.3.a) TCE).

El carácter un tanto ambiguo del nuevo objetivo global ha dado pie a diferentes interpretaciones sobre su significado y fin entre la doctrina, convirtiendo esta cuestión en un tema no pacífico. Por un lado, hallamos algunos autores que estiman que el auténtico contenido funcional y jurídico del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, más allá de su dimensión puramente mediática, no es otro que la creación de un marco jurídico unitario con el único fin de poder implantar la libre circulación de personas en condiciones adecuadas de seguridad y orden públicos, siendo el mercado interior el valor único y fundamental al que sirven todas las competencias que contiene, incluidas las de inmigración (Del Valle Gálvez, 2000, 44 y 52; Zapata-Barrero, 2001, 116 a 118; Rodríguez Barrigón, 2002, 110 y 111).

Por otro lado, encontramos autores que estiman que el alcance del objetivo es más amplio que la mera garantía de la seguridad y la libre circulación de personas en el mercado interior. Esta garantía correspondería a las acciones directamente relacionadas con el mercado interior, en que la delimitación es más estricta, y la intensidad competencial mayor. Sin embargo, este grupo de autores ha visto en las medidas indirectamente relacionadas con el mercado interior el mandato de creación de un espacio político-jurídico público europeo, incluyendo la realización de la justicia social (Mangas Martín y Liñán Noguerras, 2002, 691 y 692; Blázquez Rodríguez, 2003, 312).

En cualquier caso, las competencias parecen lo bastante amplias como para permitir el desarrollo de una auténtica política comunitaria de inmigración, no complementaria a la de los Estados miembros. Ahora bien, como puede verse en lo que atañe a las condiciones y derechos de los inmigrantes no existe especificación alguna en el Derecho originario sobre los principios que deban regir el despliegue de la acción legislativa. Por este motivo, es necesario hacer una breve búsqueda de estos principios en la práctica institucional.

Estos principios vienen dados en su expresión más general por el Consejo Europeo de Tampere, de octubre de 1999, en el que se formulan las orientaciones a seguir en la implantación real del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia. El Consejo Europeo advierte que el desarrollo del mercado interior como un espacio interior sin fronteras pasa necesariamente por la garantía de derechos y libertades para los inmigrantes, cosa que, en el caso de los inmigrantes legales que aquí nos ocupa, debe basarse en el principio de trato justo. Este principio debe insertarse dentro del mandato que el Consejo Europeo formula para el desarrollo de una “decidida política de integración” (apartado nº 18, conclusiones de la

Presidencia), y consiste en el otorgamiento de derechos y obligaciones comparables a las de los ciudadanos comunitarios mediante la aproximación de los estatutos de residencia de los inmigrantes legales al de ciudadanía europea (apartado nº 20, conclusiones de la Presidencia). Tampoco la interpretación de estos mandatos es pacífica en la doctrina, y así, mientras para el primer grupo antes señalado la acción de integración propuesta en Tampere demuestra solo una visión de la inmigración como peligro común al que es necesario afrontar en común, para el segundo grupo estos mandatos del Consejo Europeo vinculan la gestión comunitaria de la inmigración a la búsqueda de la Unión política y contienen una lógica de justicia social que intenta imponerse en el nuevo espacio europeo. Sea como fuere parece que lo que sí queda claro es una aceptación tajante de la necesidad de una acción sólida y eficaz para asegurar la integración de los inmigrantes desde el nivel comunitario.

Este mandato se ve aún más concretado en una categoría determinada de inmigrante, el residente de larga duración, cuyo estatuto se ordena expresamente armonizar con la intención de crear un conjunto uniforme de derechos y obligaciones lo más cercano posible al estatuto de ciudadanía, incluyendo, v.gr., derecho de residencia, educación, trabajo por cuenta propia y ajena, etc. (apartado nº 21, conclusiones de la Presidencia). Las razones de la mención específica a este tipo concreto de inmigrantes pueden hallarse en la importancia cualitativa y cuantitativa que este grupo tiene dentro del fenómeno migratorio, representando un elemento con especiales necesidades de integración y con una influencia significativa en la buena marcha económica y la cohesión social de los Estados (Moltó Calvo, 2002, 54; Bernuz Beneitez, 2001, 178 y 180; Fernández Rozas, 1996, 67 a 70).

Sobre esta base la Comisión Europea ha venido realizando un trabajo de desarrollo de los principios y mandatos enunciados para su puesta en práctica legislativa. En este sentido, el ejecutivo comunitario ha venido proyectando una acción de integración basada en el principio de igualdad de trato, o trato justo, en la que son objetivos fundamentales la creación de estatutos diferentes con derechos diferentes en función de la duración de la residencia y de las distintas necesidades de integración, y la garantía del respeto a la diversidad cultural y social de los inmigrantes dentro del respeto a los principios fundamentales de la UE (COM(2001)757 final, 17 y 19). Para conseguirlo, la Comisión se propone desplegar la igualdad de trato sobre los derechos esenciales (civiles, políticos, económicos y sociales), reforzando las políticas económico-sociales de los Estados miembros, con el fin de establecer un vínculo entre el inmigrante y la sociedad de acogida que garantice la mayor participación y beneficio mutuo, así como la adecuada cohesión social en el espacio común (art. 2 TCE).

El medio fundamental para la ejecución de este plan es la creación de un marco general de armonización que sirva para ir introduciendo paulatinamente los cambios necesarios (COM(2001)757 final, 14 y 15). Esta metodología implica la implantación de esquemas normativos comunes en ámbitos donde previamente existe una regulación estatal completa con el fin de realizar un interés general, ya sea estableciendo una norma de referencia equivalente a la configuración media de los Estados miembros, incluso con la posibilidad de reducción del estándar de armonización, ya sea creando un estándar más exigente que el estatal según las necesidades del mercado interior. Aquello de lo que realmente depende el éxito de esta técnica legislativa, encarnada principalmente en la Directiva, es del equilibrio razonable entre la realización suficiente del interés común y la transformación razonable de los sistemas normativos estatales. Por esta razón, en su desarrollo no se suele tender a la sustitución total de los sistemas, sino más bien a una compatibilización y coordinación de cara a una futura sustitución o reorientación. Además, considerando que el fin de la búsqueda de armonización no es otro que la garantía de estabilidad y seguridad jurídica, parece más coherente el avance paulatino que garantice ese resultado, con un efecto con-

solidado y sin regresión, apto para la realización del mercado interior (Millán Moro, 1986, 183 a 272; Girón Larrucea, 2002, 353 a 361).

No obstante, no han faltado críticas que acusan a la política proyectada de contener una visión negativa del inmigrante como una amenaza potencial para la paz social que debe ser desactivada, y que favorece un peso excesivo de la seguridad dentro de la misma (Martín y Pérez de Nancraes, 2004, 117 y 118; Fernández Rozas, 1996, 165; Fonseca Morillo, 2002, 51; Zapata-Barrero, 2001, 116 y 117). Sin embargo, a pesar de que estas críticas podrían tener una base plausible, es necesario esperar al análisis del despliegue legislativo para comprobar el contenido real de los principios expuestos. En este sentido, no hay que olvidar que en el desarrollo de cualquier actividad legislativa muchos son los factores jurídicos o extrajurídicos que pueden influir en la obtención de un resultado u otro, no siendo la toma de decisiones comunitaria una excepción. Así, habrá que tener en cuenta que el desarrollo legislativo puede verse afectado, en primer lugar, por las debilidades procedimentales intrínsecas que presenta el Título IV TCE, tales como la regla de la unanimidad, la posición meramente consultiva del Parlamento, y la exclusión voluntaria de Reino Unido, Irlanda y Dinamarca, y en segundo lugar, por factores como la inadecuación jurídica de los nuevos Estados miembros (ampliación de 2004) a unos estándares mínimos en la materia, las necesidades de las políticas sociales y de empleo, la propia configuración y destino del estatuto de ciudadanía europea que parece tomarse como referencia, la lucha contra el terrorismo, y las tensiones socio-políticas y económicas existentes en los Estados miembros. Todas estas circunstancias pueden condicionar la deriva del marco legislativo de armonización que plantea la Comisión, con el riesgo de generar acciones que constituyan un simple mínimo común denominador de los sistemas existentes, y que avoquen a un despliegue lento y dificultoso de estas políticas con el consiguiente peligro para su eficacia.

Efectivamente, al tratarse la armonización legislativa de una técnica claramente funcional cuyo fin esencial es el buen funcionamiento del mercado interior, será necesario buscar la mejor solución en cada caso concreto, por lo tanto, las consideraciones sobre la misma naturaleza normativa del acto adoptado influyen en las expectativas y en el juicio que se alcance sobre el resultado, pero esto no restará importancia a la necesidad de prestar especial atención a la significación que dicho resultado tenga para la consecución de los objetivos globales en el contexto analizado, ya que esta última verificación debe ser la determinante a la hora de juzgar sobre el carácter de la norma. La delimitación de ese perfil de la acción en contraste con el escenario jurídico-político descrito puede llevar a conclusiones algo más completas y complejas sobre el resultado normativo.

PROCEDIMIENTO DE ADQUISICION DEL ESTATUTO DE RESIDENTE DE LARGA DURACION-CE: CONSTITUCION Y CARACTER

Como advertíamos al principio, antes de emprender un análisis exhaustivo del procedimiento de adquisición, esbozaremos los requisitos esenciales que permiten acceder a tal procedimiento. Dichos requisitos vienen a ser la residencia ininterrumpida durante cinco años en el Estado miembro en que se solicite el estatuto, la disponibilidad de recursos suficientes para sí mismo y para su familia sin necesidad de recurrir a la asistencia social del Estado, un seguro de enfermedad, no representar ninguna amenaza para el orden público y la seguridad del Estado, y cumplir, en su caso, con las medidas de integración que establezca cada Estado miembro.

El otorgamiento del estatuto no es automático y está sujeto a solicitud, así, una vez se cumplan los requisitos que dan derecho al estatuto se podrá solicitar ante la autoridad

competente de cada Estado. El momento adecuado para presentar la solicitud no viene expresamente determinado, pero es necesario atender al requerimiento de que la residencia de cinco años sea “inmediatamente” anterior a la solicitud (art. 4.1 de la Directiva), por lo que habrá que prestar atención a que este periodo no se haya visto interrumpido previamente a la solicitud por alguna ausencia no permitida en la Directiva.

La finalidad de las normas que regulan el procedimiento de adquisición del estatuto es la consecución de una mayor transparencia, equidad y eficacia dentro de la máxima seguridad jurídica en Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, evitando arbitrariedades en el ejercicio del derecho de residencia (considerando nº 10 de la Directiva), por lo que habrá que tener en cuenta estos objetivos como principios interpretativos.

A la solicitud deberán adjuntarse los documentos de prueba necesarios para demostrar que se cumplen los requisitos establecidos. La prueba se regulará por el Derecho nacional, si bien, con el fin de crear un ambiente de confianza mutua entre los Estados necesario para la concesión del derecho a residir en otros Estados miembros, la Directiva señala como prueba irrenunciable la de la duración de la residencia, recursos suficientes, y seguro de enfermedad (considerando nº 17). De forma adicional y facultativa para los Estados se podrá exigir prueba del documento de viaje y del alojamiento. En este último caso parece tratarse más de la exigencia de poseer un documento que de la prueba del hecho de tener alojamiento, ya que una vez demostrada la existencia de recursos suficientes parece innecesaria la exigencia de más documentos con este fin (Peers, 2004, 450). Esta permisión genera, pues, la posibilidad de establecer una regulación formalista que podría entorpecer innecesariamente el ejercicio de derechos legítimos.

Un aspecto muy positivo de la regulación del procedimiento de solicitud es el establecimiento de un plazo límite general para la resolución. Ésta deberá producirse como máximo en el plazo de seis meses desde la solicitud (art. 7.2), lo que aumenta considerablemente la certeza y la seguridad jurídica del solicitante. Para este plazo se ha previsto una vía excepcional de ampliación en los supuestos en que la complejidad del examen lo aconseje (art. 7.2, párr.2º). Esta vía puede flexibilizar el procedimiento a favor de los inmigrantes, ya que presenta un supuesto de hecho más amplio que el de la propuesta de Directiva de la Comisión (COM(2001)127 final), sin embargo, habrá que vigilar que las interpretaciones que de ella se hagan no puedan perjudicar a los solicitantes prolongando procedimientos más allá de lo estrictamente necesario. En este sentido, se podría proponer como guía interpretativa el texto de la propuesta de la Comisión, que apuntaba a una prórroga hasta que la solicitud estuviese completa, lo que crearía un límite más objetivo para esta potestad. En cualquier caso, teniendo en cuenta que se trata de una facultad y no una obligación de los Estados, se puede concluir que el poder de los Estados de denegar solicitudes por motivos meramente formales es considerable.

La resolución deberá notificarse necesariamente por escrito con la mayor brevedad posible (art.7.2, párr.1º). Los procedimientos de notificación se regularán por Derecho nacional, y en los casos de denegación la notificación deberá ir motivada y contener la información pertinente sobre las vías y plazos de recurso disponibles. Estas obligaciones de los Estados, junto al deber de información que abarca todo el procedimiento, garantizan un alto nivel de seguridad jurídica y representan un aspecto positivo del régimen de solicitud, aunque algunos aspectos no poco importantes, como el efecto del silencio administrativo, han quedado sin armonizar y seguirán regulándose por Derecho nacional. Respecto al régimen de recursos, la Directiva garantiza el acceso a todos aquellos, judiciales y administrativos, que establezca el Derecho nacional, así, si bien no se contempla qué recursos deban establecer los Estados, se garantiza que dichos recursos deberán existir efectivamente. La asistencia jurídica gratuita para estos recursos contra la denegación de solicitud no viene garantizada por la Directiva

(sí en el caso de recurso contra medidas de expulsión), aunque considerando el propio fin de esta normativa que no es otro que el de garantizar el acceso efectivo al recurso, así como el texto del art. 47.3 de la Carta de derechos fundamentales, parece necesario acordar que esta asistencia debe garantizarse por los Estados miembros.

Una vez constatado el cumplimiento de los requisitos surge para el Estado la obligación de otorgar el estatuto (art. 7.3). Siguiendo la interpretación de la Comisión en este punto, cuya redacción no ha variado respecto a la propuesta inicial, se abole toda potestad discrecional del Estado, y la concesión debe ser automática desde la prueba de los requisitos exigidos. Se trata de un importantísimo aspecto para juzgar sobre el compromiso comunitario con la estabilidad y la seguridad jurídica de los inmigrantes permanentes, que en este caso muestra resultados muy positivos.

Con la concesión del estatuto aparece la obligación del Estado de expedir un permiso de residencia específico de larga duración-CE (art. 8.2). Según el comentario de la Comisión a la propuesta de Directiva, con la expedición del permiso de residente de larga duración-CE queda constituido el estatuto (COM(2001)127 final, p.19). Teniendo en cuenta que la redacción definitiva de la Directiva no ha variado en este punto, parece que el permiso debiera tener un carácter constitutivo, sin embargo, considerando las consecuencias que esto acarrearía para los interesados, parece recomendable apartarse del criterio histórico en este caso. La interpretación de la Comisión implica que aunque haya recaído y se haya notificado la resolución favorable a la concesión del estatuto, la persona no podrá gozar de la protección de los derechos que el estatuto otorga hasta que se le expida el pertinente documento, cosa que podría tardar aún semanas o meses desde la notificación. Una interpretación sistemática del citado precepto junto con los artículos 8.1 y 9.6 permite diferenciar claramente entre el permiso de residencia de larga duración-CE como documento, y el estatuto como conjunto de derechos de los que la persona es titular. Así, no parece excesivo interpretar que la constitución del estatuto, siendo la obtención del permiso un derecho accesorio, acaece desde la resolución favorable. Una interpretación finalista aconseja también este resultado, aunque una vez más será el TJCE quien deba concretar tal cuestión.

El permiso tendrá una duración mínima de cinco años ampliable facultativamente por los Estados sin límite alguno. Este periodo representa una reducción considerable respecto a los diez años que preveía la Comisión, si bien considerando que la caducidad del permiso no equivaldrá en ningún caso a la retirada del estatuto (art. 8.2) no parece que haya que lamentar perjuicio alguno, ya que se trataría de un plazo de renovación similar al de los documentos acreditativos de la personalidad existentes en los Estados miembros. Por otra parte, la renovación será automática desde su caducidad, previa solicitud (art. 8.2 in fine). En este caso, parece coherente con el espíritu de la Directiva seguir el criterio de la Comisión cuando afirma que el único fin del procedimiento de renovación debe ser la actualización de datos (como la dirección, fotografía reciente, etc.), y no la revisión de los requisitos de concesión. Se trata, por tanto, de una obligación y al mismo tiempo de un derecho cuya denegación no es posible, y en caso contrario cabría aplicar los mismos derechos de recurso que para la solicitud (art. 10.2).

LA RETIRADA O PERDIDA DEL ESTATUTO

Causas

En el artículo 9 de la Directiva se concentran las causas por las cuales se perderá el derecho a mantener el estatuto. Las disposiciones de este artículo, al contener normas de tipo sancionador con pérdida de derechos muy importantes para los nacionales de

terceros países, habrá que entenderlas como una enumeración exhaustiva e interpretarlas de manera restrictiva (Peers, 2004, 450; Olesti Rayo, 2004, 8; Crespo Navarro, 2004, 542). Esta misma interpretación hace la Comisión, advirtiendo el carácter taxativo de la norma en orden a garantizar la máxima seguridad jurídica a los titulares del estatuto (COM(2001)127 final, p.20). Dentro de estas causas de retirada encontramos algunas con carácter obligatorio para los Estados y otras de tipo facultativo.

Entre las primeras se localiza la obtención fraudulenta del estatuto, que viene a sancionar los abusos que se hayan podido cometer en la solicitud (tales como falsedades documentales, etc.). Para que concurra esta causa es necesario que el fraude sea probado, por lo que en aras de una mayor seguridad jurídica habrá que exigir que tal prueba sea firme en vía judicial. La consecuencia es la retirada *ipso iure* del estatuto desde la comprobación.

Igualmente obligatoria será la retirada del estatuto cuando se apruebe una medida de expulsión conforme a las garantías reforzadas contenidas en la propia Directiva. Esta causa de retirada trata de sancionar los graves motivos por los que puede producirse una expulsión. No obstante, el supuesto de hecho no es la expulsión en sí, sino la aprobación de la medida desde la cual se producirá automáticamente la pérdida.

La ausencia del territorio de la UE por más de doce meses consecutivos es también causa de pérdida, si bien por distintos motivos. La intención de permitir a los inmigrantes permanentes atender a sus asuntos en los países de origen sin perder por ello sus derechos adquiridos es la razón de que se dispongan plazos de ausencia no sancionados. La mayor extensión de estos plazos se tenía por la Comisión como un medio para favorecer la movilidad de los inmigrantes entre la UE y los países de origen, favoreciendo así un papel activo de estas personas en el desarrollo económico de sus sociedades, coherente con el objetivo perseguido por la política de control de flujos formulada en Tampere en 1999. Sin embargo, este planteamiento es abandonado por el Consejo de Ministros (Consejo de la Unión Europea, de 08.05.2003 (Doc. 9118/03), que reduce el plazo de dos años a uno. Este giro restrictivo podría formar parte de una tendencia general relacionada con la estrategia de seguridad llevada a cabo en la lucha contra el terrorismo señalada por algunos autores (Manca, 2003), y que, en este caso, parecería haber generado un replanteamiento de las formulaciones de Tampere. Como compensación, se otorga a los Estados la facultad de prolongar dichos plazos, solución cuyo resultado, además de incierto, conlleva una ampliación más del poder individual de los Estados sobre la configuración del estatuto.

Otro supuesto similar es aquel que contempla la pérdida del estatuto por la ausencia del territorio del Estado miembro que lo concedió por más de seis años. El supuesto de hecho en este caso consiste en la residencia dentro de la UE pero fuera del Estado miembro en que se obtuvo el estatuto, y supone principalmente una limitación para el derecho de residencia en otros Estados miembros regulado en el capítulo III. Sin ánimo de abundar en este tema, se podría decir que este tipo de limitaciones a ese derecho quedaban terminantemente prohibidas por la propuesta de la Comisión, sin embargo, esta nueva redacción del Consejo forzará a los titulares del estatuto que decidan ejercer su derecho a retornar periódicamente al Estado que les concedió el estatuto o a adquirirlo cada vez en el Estado en que se encuentren, teniendo en cuenta que tal y como están las cosas esa adquisición podrá estar sujeta a ciertas diferencias en los procedimientos y requisitos, quizá menos favorables. Nuevamente, se ha insertado una facultad para los Estados miembros de aumentar el plazo, aunque esta facultad podrá ejercerse solo por razones específicas.

Como causa de retirada facultativa para los Estados miembros, el Consejo ha introducido la comisión de delitos graves que no conlleven la expulsión. La determinación del nivel de gravedad suficiente para tal supuesto queda en manos de cada Estado, sin que aparentemente exista criterio limitativo alguno. Debido a la imprecisión de su contenido que

proporciona una facultad casi ilimitada para regular y cambiar dicha regulación, esta causa, que no estaba prevista por la propuesta de la Comisión, implica un formidable medio de control de los Estados sobre la validez del estatuto por motivos de seguridad pública. Sin embargo, en orden a conseguir la garantía de la estabilidad de la residencia y de la regulación de la misma, es necesario avanzar alguna propuesta interpretativa que limite tal vacío. Así, parecería adecuado extender por analogía la aplicación de los criterios del artículo 6, que limitan el margen de apreciación de los Estados en la denegación del estatuto por motivos de seguridad y orden públicos mediante la obligación de considerar la duración de la residencia y la existencia de vínculos con el país de residencia (art.6.1, párr.2º). No obstante, la inclusión de estos criterios, inspirados en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos y que parecen destinados a evitar una eventual colisión con su sistema de protección de derechos humanos, son un débil límite contra el poder de decisión del Estado, en cuyas manos quedará en todo caso la valoración de ambos elementos. También aquí la interpretación que el TJCE haga de la norma va a ser decisiva para el resultado de la acción comunitaria.

Beneficios y garantías

La regulación de la pérdida del estatuto incluye una serie de beneficios y garantías dirigidas a paliar o prevenir algunos efectos negativos que dicha reducción de derechos puede producir en la sociedad en que tiene lugar, es decir, en el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia. En primer lugar, en caso de ocurrir la pérdida del estatuto sin que ello conlleve la expulsión existe el derecho del inmigrante a permanecer en el Estado de que se trate, y una obligación de éste de darle a aquél acceso a un estatuto alternativo que rijan la permanencia del inmigrante en su territorio. Sin embargo, esta obligación de facilitar un nuevo estatuto queda debilitada desde el punto de vista de la acción comunitaria por dos motivos.

El primero es que las condiciones para acceder a dicho estatuto quedan a la regulación nacional de cada Estado, quienes si bien tendrán la obligación de otorgar los nuevos derechos en caso de que se cumplan sus requisitos, estarán facultados para establecer todos los requisitos que individualmente estimen oportunos. Además, una segunda debilidad se encuentra en el hecho de que en los supuestos de retirada por delitos graves que no impliquen la expulsión, no existe la obligación de conceder estatuto alternativo, por lo que en este caso nos encontraríamos ante un grupo de personas sin estatuto jurídico determinado en el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia con el consiguiente riesgo de marginación y de ineficacia de la acción de integración. Habrá que esperar también en este punto que el TJCE haga una interpretación finalista que garantice la cohesión social y la eficaz integración de estas personas limitando en su caso este gran poder de apreciación de los Estados.

Otro de los beneficios ofrecidos por la Directiva es el derecho del inmigrante a recuperar el estatuto como derecho complementario al derecho a permanecer en el Estado miembro. Este derecho existe con independencia de la causa que motivara la pérdida, y tanto el procedimiento como las condiciones se regularán por los Estados miembros. Éstos deberán además crear un régimen especial simplificado para los supuestos de pérdida del estatuto por ausencia, que deberá aplicarse sobre todo a las ausencias por realización de estudios en otros Estados miembros. El derecho a recuperar el estatuto es una aportación hecha por el Consejo que, si por un lado refuerza la consecución de los objetivos de la Directiva y especialmente de la política de integración, por otro lado, queda debilitada al permitirse el establecimiento de procedimientos más rigurosos y condiciones más estrictas por los Estados miembros.

Al igual que en el caso de la solicitud queda garantizado el derecho de acceso a todas las vías de recurso administrativo o judicial existentes en Derecho nacional. Por las mismas razones expuestas más arriba, entendemos que el derecho a la asistencia jurídica gratuita debería quedar garantizado también en este caso.

LA IGUALDAD DE TRATO

En cumplimiento de las previsiones del Consejo Europeo de Tampere en su interpretación sobre el alcance del artículo 63 TCE, la Directiva regula en su artículo 11 la igualdad de trato de los inmigrantes respecto a los nacionales del Estado miembro, que se expande sobre una serie de derechos relacionados con el ámbito económico y social.

El primer ámbito en que se aplica es el laboral, con el derecho a acceder a un empleo por cuenta ajena y/o por cuenta propia, salvo cuando suponga, aunque sea de manera ocasional, una participación en el poder público (art.11.1.a). Las condiciones de acceso al empleo no podrán ser diferentes de las aplicadas a los nacionales ni subordinarse a permiso laboral alguno. Así mismo, se podrá cambiar de empleo o profesión sin restricción alguna de sector o región geográfica. Se excluye también toda distinción en las condiciones de trabajo, debiendo incluirse no solo las expresamente mencionadas a modo de ejemplo por la Directiva, remuneración y despido, sino también todos aquellos aspectos que configuran el régimen laboral. Tomando nuevamente la propuesta de la Comisión como referencia orientativa, habría que incluir los horarios laborales, descanso semanal, normas de higiene, seguridad en el trabajo, y las vacaciones anuales.

Una limitación existente en el ámbito del acceso al empleo es la permisión de mantener las reservas de determinados empleos en favor de los propios nacionales, los ciudadanos de la UE, o los del Espacio Económico Europeo que estén vigentes en Derecho nacional o comunitario (art.11.3.a). Esta norma, introducida por el Consejo, puede implicar una limitación importante de la igualdad de trato, por lo que parece que habrá que interpretarla en un sentido restrictivo. Por esta razón, cuando se hace referencia a “mantener” la “legislación nacional o comunitaria vigente”, habría que entender que se refiere únicamente a las restricciones que existan en el momento de entrada en vigor de la Directiva, configurándose esta norma como una cláusula de *stand-still* cuyo fin es evitar que las diferencias en este punto aumenten, visto que una supresión de estas excepciones no ha sido posible. En cualquier caso, se trata de una garantía muy importante para la integración de estas personas, y asegura un valor esencial en la vida de la sociedad europea, protegiendo la dignidad humana a los niveles mínimos exigidos por el Estado social europeo, y potenciando su contribución económica y social al mercado interior, así como la estabilidad social en la UE.

En la educación y la formación profesional también regirá la igualdad de trato (art.11.1.b). Siguiendo de nuevo la interpretación de la Comisión sobre este precepto, cuya redacción no ha sido variada sustancialmente por el Consejo, implica que los titulares del estatuto tendrán acceso a la educación y a la formación profesional en las mismas condiciones que los nacionales del Estado miembro, sin que los gastos de matriculación en escuelas o universidades puedan ser más elevados para ellos. Entre estos derechos se incluye la posibilidad de disfrutar becas, y siguiendo a la Comisión, debería entenderse que dentro de la formación profesional quedan incluidos la orientación profesional, el perfeccionamiento, la formación de reconversión, y la adquisición de una experiencia profesional.

Se ha previsto en la Directiva la permisión para los Estados de establecer una serie de limitaciones y restricciones facultativas a la igualdad de trato sobre estos derechos. En primer lugar, la igualdad podrá limitarse a aquellos casos en que el residente de larga du-

ración-CE tenga inscrita o fijada su residencia habitual en el territorio del Estado miembro (art.11.2). Por otra parte, los Estados miembros podrán restringir el acceso a la educación y la formación profesional para aquellas personas que puedan acreditar un conocimiento adecuado del idioma, y el acceso a la universidad podrá estar condicionado al cumplimiento de “requisitos previos educativos específicos” (art.11.3.b). Para las becas también se han introducido algunas restricciones. Así, en el ámbito de la formación profesional podrán excluirse aquellas que se financien por los regímenes de asistencia social, y la obtención de becas podrá supeditarse en general al hecho de que ese mismo beneficio se conceda a los ciudadanos comunitarios en el Estado de origen del interesado (considerando nº 15).

En lo que se refiere a las prestaciones sociales *lato sensu*, quedan garantizadas en pie de igualdad las propias de la seguridad social, asistencia social, y protección social, tal y como se regulen en el Derecho nacional (art.11.1.d). Siguiendo los comentarios de la Comisión a este apartado, que tampoco ha variado sustancialmente su redacción respecto a la propuesta, en la seguridad social se incluirían el seguro de enfermedad y las prestaciones por desempleo; en la protección social los subsidios familiares, y las pensiones de jubilación; y en el caso de la asistencia social todas las formas de asistencia social que tuviera el Estado miembro previstas para sus nacionales, en particular las rentas mínimas de subsistencia, las pensiones mínimas de jubilación, y las prestaciones médicas gratuitas (COM(2001)127 final, p. 22).

Sin embargo, de acuerdo con un inciso introducido por el Consejo, respecto a la asistencia social y la protección social los Estados miembros podrán limitar la igualdad de trato a las “prestaciones básicas” (art.11.4). Para la asistencia social estas prestaciones básicas o “beneficios esenciales” se entenderán al menos por la prestación de ingresos mínimos, la asistencia en caso de enfermedad y embarazo, la ayuda a los padres, y los cuidados de larga duración (considerando nº 13). En el caso de la protección social no se encuentra declaración alguna disponible en la Directiva, aunque la enumeración de supuestos abierta y no exhaustiva que hace la Comisión en sus comentarios puede ser de utilidad para una interpretación extensiva del concepto por el TJCE. La igualdad de trato en todas estas prestaciones también podrá limitarse a los casos en que el residente de larga duración-CE resida habitualmente o tenga inscrita su residencia en el Estado miembro (art.11.2).

El siguiente derecho al cual se le aplica la igualdad de trato es el reconocimiento de diplomas profesionales, certificados y otros títulos (art.11.1.c). La regulación de los procedimientos a aplicar a este fin será competencia de los Estados miembros, siendo esta precisión la única variación introducida por el Consejo respecto al texto de la propuesta de la Comisión. Por este motivo, seguiremos una vez más el criterio de la Comisión respecto al alcance de las obligaciones de los Estados, entendiéndolo que consisten en el reconocimiento de diplomas en las mismas condiciones que los ciudadanos de la UE, incluyendo los títulos adquiridos fuera de la Unión y la experiencia pertinente. Además, en su potestad de regular el procedimiento, los Estados deberán respetar los criterios del TJCE en esta materia (COM(2001)127 final, p. 22).

También se aplicará la igualdad de trato para los beneficios fiscales que se concedan a los nacionales del Estado de residencia (art.11.1.e). Por las mismas razones que en el caso de los diplomas, seguiremos en este punto las estimaciones de la Comisión sobre el alcance de este derecho. Según la propuesta de Directiva, en este concepto se comprenden todas las deducciones fiscales concedidas por el Estado miembro a los propios nacionales. Sin embargo, de este precepto se han eliminado por el Consejo las ventajas sociales que sí incluía la propuesta de la Comisión. Esas ventajas comprendían prestaciones de carácter económico y cultural de organismos públicos o privados, como, por ejemplo, el trato favorable en los desplazamientos en transportes públicos, las reducciones de precio

de entrada a manifestaciones culturales, o comidas subvencionadas para niños pertenecientes a familias de renta modesta. Como puede verse la intervención del Consejo implica una rebaja para las prestaciones de contenido económico reduciendo al máximo la carga económica para los sistemas nacionales.

Se garantiza en pie de igualdad el acceso y suministro de bienes y servicios públicos, incluyendo el acceso a la vivienda pública y privada, el libre acceso a todo el territorio nacional, y la libertad de asociación y afiliación y la participación en organizaciones sindicales, patronales, o profesionales, con todos los beneficios que de ellas deriven (art. 11.1. f), g) y h). No obstante, respecto a estos derechos, así como para los beneficios fiscales, se permite a los Estados miembros restringir la igualdad de trato a los casos en que el residente de larga duración-CE sea residente habitual o tenga inscrita su residencia en el Estado miembro de que se trate (art.11.2).

Como cláusula de cierre se ha mantenido la permisión de establecer condiciones más favorables mediante la legislación nacional. Así, se permite que los Estados miembros extiendan la igualdad de trato a otros ámbitos no contemplados en la Directiva (art.11.5, párr.2º). Además, en los ámbitos regulados por la Directiva podrán establecer regímenes más favorables otorgando el acceso a prestaciones adicionales (art.11.5, párr.1º). Estas disposiciones son un reflejo de la regla general que en este mismo sentido se establece en el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea (art.63.4, párr.2º), y su fin es hacer compatible el régimen comunitario con las competencias que los Estados miembros mantienen en esta materia (COM(2001)127 final, p. 22).

LA PROTECCIÓN REFORZADA CONTRA LA EXPULSION

Un aspecto muy importante del estatuto que ayuda a reforzar la estabilidad del derecho de residencia es la especial protección que otorga a sus titulares contra las decisiones de expulsión del territorio comunitario que pudieran afectarle (art.12). Esta especial protección consiste esencialmente en la restricción más o menos estricta de los supuestos de expulsión o de ejecución de la expulsión, por un lado, y por otro, en la garantía del derecho de recurso.

La expulsión del titular del permiso solo estará permitida en aquellos supuestos en que represente una amenaza “real y suficientemente grave”, excluyéndose en todo caso la justificación por motivos económicos. Se trata de una causa que responde a motivos de seguridad y orden público, concepto que corresponde definir a los Estados miembros (art. 64.1 TCE), pero que se halla algo limitado por la propia norma. En primer lugar, la amenaza deberá ser grave, aunque el grado de gravedad suficiente será apreciado por el Estado. Sin embargo, la amenaza debe ser actual (“real”), es decir, debe representar un peligro potencial de reincidencia y lesión para los intereses de la sociedad. Como puede verse, se trata de unos límites al margen de apreciación estatal un tanto ambiguos, y bastante más reducidos que los empleados en la propuesta de la Comisión, que exigía un riesgo para un interés fundamental de la sociedad y se inspiraba directamente en el estatuto de los ciudadanos comunitarios incluyendo una obligación de interpretación conforme a la jurisprudencia comunitaria en ese ámbito. En su redacción definitiva, la inspiración en el estatuto de ciudadanía es más discutible, aunque parece más recomendable para el espíritu de la Directiva que el TJCE en su interpretación de este extremo se apoye en la citada jurisprudencia en cuanto sea más favorable.

Una vez que el Estado miembro haya determinado que el interesado representa una amenaza para la seguridad o el orden público conforme a los criterios antes definidos, no podrá adoptar la decisión de expulsión sin antes considerar obligatoriamente una serie de

parámetros que determinan la oportunidad de llevar a cabo la medida de expulsión. El fin de estas precauciones es asegurar que una medida de tal importancia no se toma sin el debido respeto al principio de proporcionalidad. Estos criterios, que se inspiran en aquellos fijados por la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (considerando nº 16), son: La duración de la residencia, la edad de la persona interesada, las consecuencias que la expulsión pueda traer para él y los miembros de su familia, los vínculos con el país de residencia, y la inexistencia de vínculos con el país de origen (art.12.3). Resulta de interés el hecho de que el Consejo eliminara del texto de la Directiva la prohibición de los procedimientos de expulsión urgentes que había introducido la Comisión debido a que tales procedimientos no permiten evaluar satisfactoriamente un cierto equilibrio entre la gravedad de la infracción y la protección de los derechos de la persona según el principio de proporcionalidad (COM(2001)127 final, p.23). No obstante, la expulsión urgente parece imposible en cumplimiento del propio régimen analizado.

Las garantías que otorga el estatuto al residente de larga duración-CE que se ve envuelto en un proceso de expulsión tienden sobre todo a asegurar y reforzar la facultad de recurrir efectivamente ante las instancias judiciales. Así, una vez adoptada la decisión de expulsión, se podrán interponer todos los recursos tanto administrativos como judiciales que prevea la legislación del Estado miembro, y aquellas personas que carezcan de los recursos necesarios tendrán derecho a la asistencia jurídica gratuita (art.12.4 y 5). Los efectos del recurso judicial no quedan determinados en la Directiva, si bien la propuesta de la Comisión recomendaba que tuviera efectos suspensivos a fin de garantizar una protección jurídica máxima. Esta referencia ha sido suprimida por el Consejo, aunque parece que teniendo en cuenta el objeto de esta regulación carecería de sentido no establecer tal efecto para los recursos que se interpongan, puesto que si la decisión de expulsión pudiera ejecutarse estando pendiente de resolución judicial un recurso elevado en contra de la misma, podría ser grande el perjuicio que se causara al interesado con tal expulsión si prosperaran los recursos. En todo caso, llegado este supuesto existiría un derecho a ser readmitido en el Estado miembro.

CONCLUSIONES

i) En general, parece que tanto la estabilidad de la residencia, como la garantía mínima de la dignidad humana del inmigrante permanente quedan aseguradas tanto con el carácter permanente del estatuto, como con la renovación automática del permiso, la protección reforzada contra la expulsión, y un nivel aceptable de igualdad de trato en derechos económicos y sociales esenciales. Esta configuración puede potenciar la integración, y una mejor representación y protección de los intereses de los inmigrantes en la sociedad en que residen, aumentando su contribución positiva y reduciendo el riesgo de marginación y conflictividad. Sin embargo, todo esto debe ser matizado.

Las restricciones y limitaciones, potenciales o actuales, a la igualdad de trato en el ámbito de las prestaciones sociales, por ejemplo, con el caso de las “prestaciones sociales básicas”, las becas, o la eliminación de las “ventajas sociales”, parecen apuntar a un “blindaje” de los sistemas sociales nacionales contra el posible exceso de carga económica que la inclusión total de los inmigrantes permanentes pudiera tener sobre ellos. Este hecho puede tener origen en la crisis económica que algunos de esos sistemas están atravesando, pero, ya sea por esta o por otras razones, se podría decir que la entrada de este tipo de inmigrantes en el “Estado social europeo” no se ha producido más que de forma bastante tímida o parcial.

Por otra parte, pese a la actitud positiva de la Comisión y el Parlamento europeo, no se ha producido la inclusión de derecho político alguno. Esto no solo resta representación adecuada a los intereses legítimos de los inmigrantes, sino que además también reduce el impulso para potenciar su actividad social. Se ha desaprovechado, pues, una excelente oportunidad de conseguir implicar al inmigrante en la vida social, favoreciendo así su integración. Quizá el motivo de tal ausencia ha sido la existencia de no pocas reticencias sociales percibidas por los Estados miembros, quienes tampoco han conseguido en su mayoría aclarar estos extremos individualmente en sus legislaciones nacionales.

En definitiva, la acción emprendida puede considerarse positiva aunque todavía parece insuficiente, no solo por el régimen de derechos, sino también por la garantía escasa de uniformidad. Y esto no es una apreciación meramente académica, ya que el propio Consejo ha incluido en la Directiva un mandato de revisión de, entre otras cosas, el régimen de derechos que se llevará a cabo no después de 2011, por lo que dicha insuficiencia es también apreciada por el legislativo comunitario.

ii) Parece digna de mención la gran influencia que finalmente han tenido las consideraciones de seguridad y orden público sobre la configuración del estatuto, y que paralelamente han aumentado de forma alarmante los poderes de configuración y control de los Estados miembros. Así, la inclusión de la comisión de delitos graves que no conlleven expulsión como causa de pérdida del estatuto, la ambigüedad de los procedimientos de recuperación, o la disminución de plazos de ausencias permitidas. Estos hechos podrían deberse a un reforzamiento de la lucha antiterrorista, si bien no dejan de representar un grave riesgo para la uniformidad del estatuto y la efectividad de la acción de integración. En este sentido, se podría decir que en el momento actual las consideraciones de seguridad priman sobre aquellas de integración social en caso de conflicto, empujando a la actual política de inmigración en una dirección más relacionada con el mantenimiento de la seguridad pública mediante la desactivación del riesgo de marginación y conflicto social, que con la búsqueda de justicia social.

Atendiendo únicamente al estatuto resultante, puede decirse que la acción de integración desarrollada hasta hoy sirve más al mercado interior que a los aspectos políticos pretendidos por algunos autores. Así, la finalidad real del estatuto actual no implicaría el intento de ayudar a crear un espacio público europeo que comprenda la garantía de la justicia social, sino asegurar la libre circulación de personas subordinando los objetivos de integración de Tampere a los requerimientos propios del mercado interior. No obstante, no hay que olvidar que tratándose de un estatuto provisional, llamado a ser mejorado progresivamente en un futuro no muy lejano, no es descartable que pudiera cambiar su deriva y comenzar a asimilar consideraciones más relacionadas con la justicia social y con la construcción de un modelo político europeo multicultural, más abierto y participativo. Para todo esto la UE necesitará de esfuerzos importantes que sepan guardar un equilibrio razonable entre la estabilidad del proceso armonizador y la necesidad de una decidida política de integración.

iii) Se podría decir que existe una voluntad política de avanzar hacia la consecución de los objetivos de una más decidida política de integración, pero debido a la existencia de fuertes presiones, sobre todo de índole económica y de seguridad nacional, se ha producido una armonización de mínimos que provoca un resultado valorativo complejo.

En primer lugar, hay que reconocer que dadas las circunstancias ésta ha sido quizá la única manera de asegurar un punto de partida hacia la existencia de unas estructuras normativas comunes que permitan una progresión futura de la acción comunitaria con impul-

so realmente renovador. Se continúa así la línea de armonización flexible que señalábamos al principio de este trabajo, y que ha dado buenos resultados hasta hoy. Desde esta perspectiva, es evidente que el propio carácter del instrumento normativo elegido condiciona la función de la regulación, es decir, que si la finalidad esencial de la Directiva, el instrumento comunitario básico para ejercer competencias compartidas, es aproximar legislaciones y prácticas normativas en ámbitos donde las legislaciones nacionales son muy dispares, era excesivo esperar en este primer acto una armonización de máximos.

Sin embargo, a pesar de que la Directiva como primer instrumento armonizador haya cumplido su objetivo, las grandes concesiones hechas al mantenimiento del poder de control de los Estados conllevan que el estatuto resultante sea, como acción comunitaria, un impulso poco significativo en la garantía de integración social de los interesados. Por esta razón, hay que concluir que dicho estatuto es insuficiente y está lejos aún de servir a los objetivos de crear una decidida política de integración. Si se considera el hecho de que son los propios Estados miembros quienes, a través del Consejo, han fijado el mandato de una pronta revisión, podría decirse que la presente Directiva ha sido fruto de un consenso útil, que permite inaugurar las nuevas competencias comunitarias, pero cuyo camino no debe de acabar en el presente acto, sino que debería de aspirar a posteriores impulsos más ambiciosos. Estaríamos, pues, ante un primer momento del proceso de rellenar lenta y paulatinamente los principios generales establecidos, y que debería de verse complementado mediante un papel activo del TJCE no solo para una protección coherente de los derechos de los interesados, sino también para garantizar la eficacia de la acción comunitaria.

iv) Por último, en orden a asegurar en el futuro la concreción de una acción de integración más decidida, tal y como se exigía en Tampere, es necesario abogar por el uso de la facultad concedida al Consejo en el artículo 67. 2, párr.2º TCE, que permitiría pasar la materia estudiada al sistema de decisión comunitaria del artículo 251 TCE. Teniendo en cuenta que el propio sistema de adopción por unanimidad es uno de los motivos que han podido forzar la adopción de una norma de estas características, que ha tenido además un proceso de elaboración muy lento y costoso con casi tres años de duración desde la presentación de la propuesta, el uso de la regla de la mayoría cualificada proporcionaría a la acción comunitaria de integración el impulso que el Consejo Europeo de Tampere consideraba necesario.

Otra propuesta que puede avanzarse para una más segura progresión de esta política en el futuro es el uso más frecuente de las cláusulas de *stand still*, que, si bien no tienen que implicar necesariamente una mayor protección de derechos, evitarían una reducción de los estándares de protección de los Estados miembros en espera de un mayor desarrollo de la acción comunitaria, aumentando las posibilidades de alcanzar los objetivos, y evitando que los Estados miembros tomen los mínimos niveles de protección comunitaria como pretexto o quizá guía para disminuir los suyos.

BIBLIOGRAFIA

- BERNUZ BENITEZ, M.J., 2001, La responsabilidad del Estado receptor en relación a la “segunda generación” de inmigrantes: La irrealidad de sus derechos como causa de exclusión social (177-193). Fernández Sola, N. y Calvo García, M. (eds.), *Inmigración y derechos*. Zaragoza, Mira Editores.
- BLAZQUEZ RODRIGUEZ, I., 2002, Hacia una política común de inmigración en la Unión Europea, *Revista del Poder Judicial*, 66, 107-142.

- BLAZQUEZ RODRIGUEZ, I., 2003, *Los nacionales de terceros países en la Unión Europea*. 2ª Ed., Córdoba, Universidad de Córdoba.
- CRESPO NAVARRO, E., 2004, La Directiva 2003/109/CE del Consejo relativa al estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración y la normativa española en la materia, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 18, 531-551.
- DEL VALLE GALVEZ, J. A., 1998, La refundación de la libre circulación de personas, tercer pilar y Schengen: El Espacio europeo de Libertad, Seguridad y Justicia, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 3, 41-78.
- DEL VALLE GALVEZ, J.A., 2000, La libre circulación de personas en el espacio de libertad seguridad y justicia (I y II), (42-63). López Escudero y Martín y Pérez de Nanclares (eds.), *Derecho Comunitario Material*, Madrid, McGrawHill.
- DURAN RUIZ, F. J., 2004, El Derecho comunitario y la consecución de la ciudadanía: La Directiva relativa al estatuto de los nacionales de terceros países que son residentes de larga duración, *4t Congrés sobre la Immigració a Espanya. Ciutadania i participació*, Girona. Texto obtenido en http://www.udg.es/congres_immigracio/meses/taula04/ponencies/M4P-Solanes.PDF (fecha de consulta febrero 2005).
- FACH GOMEZ, K., 2003, La propuesta de Directiva relativa al estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración en la Unión Europea, *Revista de Derecho Migratorio y Extranjería*, 2, 53-64.
- FERNÁNDEZ ROZAS, J.C., 1996, La condición jurídica de los nacionales de terceros Estados en la Unión Europea (53-77). Álvarez Rodríguez (eds.), *Alternativas a una política de inmigración*, Madrid, Centro de Estudios Superiores Sociales y Jurídicos Ramón Carande.
- FONSECA MORILLO, F. J., 2002, Hacia una política comunitaria de inmigración y asilo (41-52). *Derecho de la inmigración y derecho de la integración. Una visión múltiple: Unión Europea, Canadá, España, Quebec y Cataluña*, Girona, Universitat de Girona.
- GIRON LARRUCEA, J.A., 2002, *La Unión Europea. la Comunidad Europea y el Derecho comunitario*, Sevilla, Universidad de Sevilla.
- GUILD, E., 2003, Exceptionalism and the Rule of Law in the EU: the case of long-term resident immigrants, *European Liberty and Security: Security issues, social cohesion and institutional development of the European Union*. Documento extraído de www.eliseconsortium.org.
- LA CALLE MARCOS, A., 2002, La construcción de la política comunitaria de inmigración (87-104). *Mediterráneo Económico: Procesos migratorios, economía y personas*, nº 1, Ed. Caja Rural Intermediterránea.
- LOPEZ ESCUDERO, M., 2000, El mercado interior: Cuestiones generales (27-39). López Escudero, M. y Martín y Pérez de Nanclares, J. (eds.), *Derecho Comunitario Material*, Madrid, McGrawHill.
- MANCA, L., 2003, *L'immigrazione nel diritto dell'Unione Europea*, Milano, Giuffrè.
- MANGAS MARTIN, A. y LIÑAN NOGUERAS, D.J., 2002, *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, 3ª. Edición, Madrid, Ed. Tecnos.
- MARTIN Y PEREZ DE NANCLARES, J., 2004, La inmigración y el asilo en la Unión Europea: Presente y futuro (93-118). Remiro Brotons y Martínez Capdevila (eds.), *Movimientos migratorios y Derecho*, Madrid, Universidad Autónoma de Madrid-BOE.
- MILLAN MORO, L ., 1986, *La armonización de legislaciones en la CEE*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.
- MOLTO CALVO, M., 2002, Una política común de asilo e inmigración en la Unión Europea (49-62). Pastor Antolín (eds.), *Globalización y migraciones hoy: Diez años de continuos desafíos*, Valladolid, Universidad de Valladolid.
- OLESTI RAYO, A., 2004, El estatuto de los residentes de larga duración: Comentario a la

Directiva del Consejo 2003/109 de 25 de noviembre de 2003, *Revista Electrónica General de Derecho Europeo*, 4. Texto obtenido en www.iustel.com.

- PEERS, S., 2004, Implementing equality? The Directive on long-term resident third-country nationals, *European Law Review*, 29, 4, 437-460.

- RODRIGUEZ BARRIGON, J.M., 2002, La extranjería en la Unión Europea (95-146). Mariño Menéndez y Fernández Liesa (eds.), *La protección de las personas y grupos vulnerables en Derecho europeo*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

- SCHØNBERG, S. y FRICK, K., 2003, Finishing, refining, polishing: on the use of *travaux préparatoires* as an aid to the interpretation of community legislation, *European LawReview*, abril, 149-171.

- ZAPATA-BARRERO, R., 2001, El tratamiento de la Unión Europea de los inmigrantes extra-comunitarios (111-123). Fernández Sola y Calvo García (eds.), *Inmigración y derechos*, Zaragoza, Mira Editores.

Los familiares extranjeros del español en el derecho de extranjería. (Libertad de circulación y de residencia en el nuevo “espacio de libertad, seguridad y justicia”).¹

Elena Arce Jiménez

Licenciada en Derecho por la Universidad de Córdoba.

Abogada

RESUMEN

El objeto del presente trabajo está constituido por la situación (entrada y residencia) de los familiares, nacionales de terceros Estados, de españoles, excluida del régimen general de extranjería, establecido en la LOEXIS y su Reglamento de desarrollo. Su régimen aparece contemplado en el R.D. 178/2003 de 14 de febrero, cuyo artículo 2 considera como familiares a los cónyuges, descendientes y ascendientes, que cumplan los requisitos siguientes: al cónyuge: no estar separado de derecho; al descendiente: ser menor de 21 años o mayor de 21 años si acredita vivir a sus expensas; al ascendiente: acreditar su dependencia económica del ciudadano español. Al no estar suficientemente desarrollado el régimen jurídico de estos familiares en la citada norma, se hará una comparación de su situación con la de los familiares nacionales de terceros Estados de los ciudadanos comunitarios y con el régimen de reagrupación familiar de los extranjeros no comunitarios residentes en nuestro país.

Palabras Clave Extranjería, inmigración, residencia, libre circulación y residencia, familiares de comunitarios.

ABSTRACT

The object of the present paper is constituted by the situation (entry and residence) of the Third-country national who is a member of the family of spanish citizen, excluded from the general regime of alienage, established in the LOEXIS (Basic Law 4/00, as amended bay LO 8/00, 11/03 and 14/03) and its Regulation of development. Its regime turns out to be contemplated in the Royal Decree 178/2003 of 14 February 2001, which article 2 considers as relatives to the spouses, descendants and ascendancies, which should fulfill the

¹Esta ponencia forma parte del trabajo de investigación, tutelado por la Dra. Gloria Esteban de la Rosa, Profesora Titular de Universidad en el Área de Derecho internacional privado de la Universidad de Jaén, con el que se ha obtenido la suficiencia investigadora y el certificado-diploma acreditativo de los estudios avanzados dentro de la línea de investigación “Régimen de entrada, estancia y permanencia de los extranjeros en territorio español y comunitario”, perteneciente al Programa de Doctorado “Regulación de la nacionalidad, inmigración e integración de los extranjeros en España”, que organiza el Departamento de Derecho público y Derecho privado especial de la Universidad de Jaén (2002-2004).

following requirements: to the spouse: not to be separated from right; to the descendant: 21-year-old minor or major being if he credits to live to his or her expenses; to the ascendancy: to credit his economic dependence of the Spanish citizen. On there not having been sufficiently developed the juridical regime of these relatives in the mentioned norm, there will be done a comparison of his situation by that of the third-country nationals who are members of the family of a Community national who has exercised his right to freedom of movement and by the regime of family reunification of the non community resident foreigners in Spain.

Keywords Alienage, immigration, family reunification, family members, freedom of movement and residence.

“ya no es posible hablar con decencia de democracia, igualdad, garantías, derechos humanos y universalidad de derechos si no tomamos finalmente en serio la Declaración Universal de derechos de la ONU de 1948 y los pactos sobre derechos de 1966; si los encerramos dentro de los confines establecidos de nuestras democracias, ampliados quizá a los de la fortaleza Europa; si seguimos disociando derechos del hombre y derechos del ciudadano, preocupándonos sólo de éstos y no de aquéllos. Tras la caída de los muros y el fin de los bloques, ya no hay coartadas para que la democracia, cuyo triunfo celebramos, no se haga verdad a sí misma”.

L. Ferrajoli. *Derechos y garantías. La ley del más débil*

INTRODUCCIÓN

En España, como nuevo país de inmigración, el desarrollo del fenómeno migratorio va de la mano del proceso de europeización (Ribas Mateo 2004, 141). Hemos pasado, casi de manera simultánea, de perder nuestra condición de país de emigración a ser miembros de la Unión Europea y asumir un papel importante en Europa como país receptor de inmigrantes. Conforme a los datos facilitados por la Secretaría de Estado de Emigración e Inmigración, a 31 de marzo de 2005, el número de extranjeros con autorización de residencia en vigor en España ascendía a 2.054.453. En Andalucía, los datos del Observatorio Permanente de la Inmigración a abril de 2005 cifran en 240.475 el número de extranjeros residentes en nuestra Comunidad Autónoma, de ellos, más de la mitad, 126.850, son titulares de tarjeta en régimen comunitario.

En este contexto han aparecido unos “extranjeros privilegiados” por su vínculo familiar con el ciudadano español. Por lo tanto, y a diferencia de otros países de la UE, tradicionales receptores de inmigrantes, en España se ha regulado al mismo tiempo la entrada de nacionales procedentes de terceros Estados, el ejercicio de la libre circulación y residencia de los ciudadanos comunitarios y sus familiares y, por último, el régimen jurídico de los familiares extranjeros de los españoles. De las 707.025 tarjetas en vigor, en régimen comunitario, en abril de 2005 (34,41% del total de extranjeros residentes), 507.036 corresponden a ciudadanos nacionales de la Unión Europea. Por lo tanto, casi doscientas mil personas (199.989) son titulares de tarjeta comunitaria sin ser ciudadanos de la Unión Europea. No existen datos oficiales que desglosen quienes son esos beneficiarios, esto es, si son titulares de tarjeta por ser familiares de residentes comunitarios o de españoles, ni tampoco cuántas de estas tarjetas corresponden a ascendientes, descendientes o cónyuges. Sin embargo, hay varios datos del Boletín de Inmigración del Observatorio Permanente de la Inmigración (datos de abril 2005), como son la media de edad (42 años) y la nacionalidad de los titulares

de las mismas, que nos dan claves importantes sobre el perfil de estos familiares. Respecto a la nacionalidad de procedencia, la mayoría corresponden a ciudadanos iberoamericanos con 139.867 tarjetas. Tres países de tradicional emigración española como son Argentina, Venezuela y Cuba arrojan estos datos:

Tabla nº 1: Nacionalidades más representadas según régimen general o comunitario

Procedencia	Régimen general	Régimen comunitario	Total
Argentina	29.758	29.250	59.008
Cuba	14.310	17.107	31.417
Venezuela	6.220	11.107	17.327

Fuente: Boletín de Inmigración del Observatorio Permanente de la Inmigración (datos de abril 2005)

Como se observa de los datos expuestos en la anterior tabla, casi la mitad de los argentinos son titulares de tarjeta en régimen comunitario. Los casos cubano y venezolano son llamativos ya que el número de ciudadanos que es titular de tarjetas en régimen comunitario supera al régimen general. Estos países, han sido tradicionales receptores de emigración española, por lo que, podemos deducir que muchos de estos titulares de tarjeta en régimen comunitario son familiares de españoles que emigraron en su día. Estas cifras ponen de relieve la necesidad de que se tenga presente la realidad jurídica y social de los descendientes de aquellos españoles que dejaron de serlo y la pervivencia de sus vínculos con España. La última reforma de la normativa española de nacionalidad, a través de la Ley 36/2002, de 8 de octubre, de modificación del Código civil en materia de nacionalidad, no ha permitido adquirir la nacionalidad española, sin acreditar un tiempo de residencia legal en España, a un colectivo importante de estos familiares, en concreto nietos de españoles. El Defensor del Pueblo refleja su preocupación sobre lo que ha supuesto esta reforma (Anuario Defensor del Pueblo, 2003). A su juicio, supone ciertamente un avance notable para resolver una parte de las cuestiones pendientes de nuestro pasado nacional, pero no alcanza a dar una solución definitiva a todas las situaciones que ese pasado ha forzado. Por ello, el Defensor del Pueblo expresa su convicción de que, en el espíritu de la tarea que el artículo 42 de la Constitución proclama, resulta necesario continuar la labor legislativa para acoger como españoles a los descendientes de quienes hubieron de emigrar, ya sea por causas políticas o económicas, de una tierra que no fue capaz de procurar su libertad o su prosperidad y de cuya nacionalidad tuvieron que desvincularse, en muchos casos como una exigencia para mejorar su horizonte vital. El número de españoles que aún residen fuera de nuestras fronteras y los evidentes lazos que aún mantienen con nuestro país se reflejan sin duda en ese grupo importante de familiares que, siendo descendientes de españoles, son hoy día titulares de tarjetas en régimen comunitario. Respecto a los cónyuges extranjeros de ciudadanos españoles, consultando datos del INE, en 1998 se celebraron 9.267 bodas entre españoles y extranjeros. En 2002 la cifra se incrementó, 14.000 matrimonios, y llegó a duplicarse en 2003 (18.825), en este número se incluyen las uniones entre españoles y ciudadanos comunitarios, que representan el 11,5% del total. El dato significativo para este trabajo es que el 88,5% de los contrayentes tenía una nacionalidad que dificultaba la posibilidad de ingresar, trabajar y vivir en España. Según datos del Ministerio de Justicia en 2003 se llevaron a juicio 226 casos (el 1,2% de los 18.825 matrimonios registrados). De ellos 148 fueron declarados nulos.

La realización de este trabajo requiere una delimitación previa de los derechos subjetivos que puede invocar el español que desea convivir con su familia, compuesta por

personas que ostenta la nacionalidad de un tercer Estado, en el territorio español o en el territorio de un Estado de la Unión Europea (en adelante, U.E.) o del Espacio Económico Europeo (en adelante, E.E.E.). Se trata de la libertad de circulación y de residencia, de un lado, de la vida en familia, de otro y, por último, del derecho a no ser discriminado por razones de nacionalidad.

Las estadísticas muestran que el derecho a la libre circulación y residencia en otro Estado de la Unión Europea ha sido y continúa siendo un derecho escasamente ejercido por los ciudadanos de la Unión. Así, los datos sobre movilidad del Anuario Eurostat del año 2001 señalan que menos de 6 millones de ciudadanos comunitarios viven en otro Estado miembro (lo que significa el 15% de la población comunitaria antes de la última ampliación), frente a la existencia de más de 13 millones de extranjeros extracomunitarios residentes en el territorio de la Unión. No sucede del mismo modo respecto al difícilmente cuantificable ejercicio del derecho de entrada y salida de un Estado miembro a otro. En el espacio Schengen, el ejercicio de ese derecho se ha convertido para los ciudadanos de la UE en equivalente a la libre circulación dentro de su propio Estado. Respecto a sus familiares, siguen existiendo barreras administrativas, y en algunos casos de derecho interno, que continúan poniendo trabas al libre ejercicio del derecho. (Ferrer Gómez, 2001). Véanse las sentencias del TJCE de 17 de junio de 1997, de 19 de enero de 1999 y de 25 de junio de 2002.

La situación actual viene aún marcada por el hecho de que la libre circulación y el derecho de residencia de los familiares nacionales de terceros Estados en el territorio de la Unión Europea, sigue vinculada principalmente al hecho de que el ciudadano comunitario ejerza o haya ejercido su actividad económica en el territorio de otro Estado. Esta afirmación es matizada por la jurisprudencia del TJCE de forma constante, se han establecido unos mínimos que *“el Estado miembro puede exigir a los nacionales de un Estado miembro que quiera disfrutar del derecho de residencia en su territorio, que dispongan para sí mismos y para los miembros de su familia de un seguro de enfermedad que cubra la totalidad de los riesgos en el Estado miembro de acogida y de recursos suficientes a fin de que no se conviertan, durante su residencia, en una carga para la asistencia social del Estado miembro de acogida”* (sentencia del TJCE de 17 de septiembre de 2002, apartado 87). En las conclusiones presentadas ante TJCE el 6 de febrero de 1997, por el Abogado general Sr. Fennelly, se resume la doctrina del Tribunal señalando que ha establecido que *“la norma general”* es que todo nacional comunitario que haya hecho uso del derecho a la libre circulación de trabajadores y que haya ejercido una actividad profesional en otro Estado miembro está comprendido, independientemente de su lugar de residencia y de su nacionalidad, dentro del ámbito de aplicación de la normativa comunitaria de libre circulación y residencia.

La modificación del Tratado Constitutivo de la Unión (en adelante TCE) por el Tratado de Amsterdam (en adelante T.A.) ha supuesto la sustitución de la idea de un “mercado interior” por un “espacio de libertad, seguridad y justicia”, articulado a partir del nuevo Título IV del T.C.E./T.A., en el que cualquier contacto de una persona, con independencia de su nacionalidad, con el citado espacio supone aceptar que tal relación “interesa” al Derecho comunitario. Ello implica que el Derecho comunitario, tras la entrada en vigor del T.A., se interesa también por las, antes consideradas, “situaciones (estrictamente) internas”, véase como ejemplo la sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (en adelante STJCE) de 16 de enero de 1997. Nuevamente, el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas es artífice de esta comprensión de las “situaciones vinculadas con el espacio/Derecho comunitario” (véanse, en especial, Sentencias de 25 de julio de 2002, asunto MRAX, C-459/1999 y de 19 de octubre de 2004, asunto. Chen, C-200/02).

Por tanto, la entrada, estancia y residencia en el territorio español de una persona, nacional de un tercer Estado, que es miembro de la familia de un español residente en Es-

paña, interesa al Derecho comunitario. Dicho de otro modo, está implicada una libertad comunitaria; la libertad de circulación y de residencia del nacional español, a pesar de que no haya ejercido la movilidad (Martín Pérez de Nanclares, 2002). El principio comunitario de no discriminación por razón de la nacionalidad (art. 12 del T.C.E./T.A.) coadyuva también a este resultado, al igual que el art. 14 de la Constitución española (en adelante C.E), como indica el Tribunal Supremo en la Sentencia de 10 de junio de 2004 de la Sala de lo contencioso-administrativo. El legislador español, sin motivarlo de forma expresa en las exposiciones de motivos (en adelante EEMM) de las normas de transposición de las normas comunitarias, hizo extensiva la normativa relativa a la entrada, estancia y residencia de los nacionales de los Estados miembros de la U.E. y del E.E.E. y de los miembros de su familia (con independencia de su nacionalidad), a la entrada, estancia y residencia en el territorio español, de los miembros de la familia de los españoles.

ESTADO DE LA CUESTIÓN EN EL DERECHO COMUNITARIO

Familiares nacionales de terceros Estados de ciudadanos comunitarios que han ejercido el derecho a la libre circulación y residencia en otro Estado de la UE

En la actualidad, nos encontramos dentro del ámbito comunitario con la siguiente paradoja: el legislador comunitario pretende dejar claro que los familiares nacionales de terceros Estados solamente podrán invocar la normativa comunitaria en la medida en que el ciudadano comunitario ejerza alguno de los derechos a la libre circulación y residencia dentro del territorio de la UE, mientras que el TJCE y la doctrina, de manera tímida pero cada vez más clara, interpretan la aplicación de ese Derecho comunitario a los familiares, tomando en consideración la existencia de ese vínculo familiar con el ciudadano comunitario, dejando en un segundo plano el hecho de que éste haya ejercido o no la movilidad dentro de la UE.

El legislador comunitario ha delimitado nuevamente, en la Directiva 2004/38/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004 (D.O.U.E. Serie L núm. 158, de 30 de abril de 2004), el ámbito de aplicación personal de la norma, circunscribiéndolo a *“cualquier ciudadano de la Unión que se traslade a, o resida en, un Estado miembro distinto del Estado del que tenga la nacionalidad, así como a los miembros de su familia, tal como se definen en el punto 2 del art. 2, que le acompañen o residan con él”* (art. 2). En la propuesta de Directiva, relativa al derecho de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de sus familias a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros, la Comisión entendió que debía extenderse la regulación comunitaria sobre reagrupación familiar y residencia a los nacionales de terceros Estados miembros de la familia de un ciudadano de la Unión que no ha ejercido la libre circulación, (el mismo derecho de reagrupación familiar que existe para el que sí la ha ejercido), con la finalidad, según disponía el apartado nueve de su Preámbulo, de evitar discriminaciones entre los ciudadanos de la Unión según ejercieran o no su derecho a la libre circulación. No obstante, la Directiva ha eliminado estas referencias (Jiménez Blanco, 2003; Álvarez Rodríguez, 2003).

El TJCE, en sentencia de 5 de junio de 1997 (caso Uecker), analiza el supuesto de una nacional de un tercer Estado que reside en Alemania junto a su esposo alemán. La esposa pretende que se le aplique la normativa comunitaria para evitar las limitaciones que existían en Alemania para contratar a extranjeros, invocando su condición de cónyuge de ciudadano comunitario, sin que su esposo alemán hubiese ejercido su derecho a la libre circulación dentro del territorio de la UE. El TJCE indica que: *“una persona, nacional de un país tercero, casada con un nacional de un Estado miembro no puede invocar el derecho conferido por el artículo 11 del Reglamento nº 1612/68 del Consejo de 15 de octubre de 1968, relativo a*

la libre circulación y de los trabajadores dentro de la Comunidad, cuando este trabajador nunca haya ejercido el derecho de libre circulación dentro de la Comunidad". Este supuesto, recogiendo la que había sido jurisprudencia reiterada del Tribunal hasta ese momento, señala que las normas del Tratado en materia de libre circulación y los Reglamentos adoptados para su ejecución no pueden aplicarse a actividades que no presenten ningún punto de conexión con alguna de las situaciones contempladas por el Derecho comunitario y cuyos elementos estén situados en el territorio de un solo Estado. Lo anterior constituye *"un elemento que limita el desarrollo del principio de libre circulación... la situación del nacional comunitario que no ejerce la libre circulación se ve gravemente perjudicada al no poder reunir con él, sobre la base del Derecho comunitario, a los miembros de su familia."* Ferrer Gómez (2001, 13 y 51).

Esa claridad parece ir relativizándose con el paso de los años en la jurisprudencia del Tribunal, aunque en resoluciones que no tienen como objeto principal esta materia, si podemos observar que el propio TJCE se aparta de su propia doctrina y va abriendo el campo de situaciones que considera tienen conexión con el Derecho comunitario. Así, en la Sentencia del TJCE de 21 de septiembre de 1999 (caso *Wijsenbeek*) el recurrente, de nacionalidad neerlandesa, fue procesado por haberse negado, con ocasión de su entrada en los Países Bajos, a presentar y entregar su pasaporte al agente de la policía nacional encargado de la vigilancia de las fronteras y a probar su nacionalidad por cualquier otro medio. En una de las alegaciones, el Gobierno irlandés considera que procede declarar la inadmisibilidad de las cuestiones al tratarse en el procedimiento principal de la aplicación en los Países Bajos de una disposición neerlandesa a un nacional neerlandés, el litigio principal es de carácter meramente interno. Sin embargo, el TJCE señaló que el recurrente de nacionalidad neerlandesa, al regresar a los Países Bajos, ejerció su derecho a la libre circulación en el interior de la Comunidad, por lo que puede beneficiarse de la protección que se deriva del Derecho comunitario. En esa misma línea, uno de los argumentos del gobierno belga, que ha opuesto en los asuntos *MRAX* (*Mouvement contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie*) y *García Avello*, ha sido considerar que el TJCE no tenía competencia para pronunciarse por tratarse de cuestiones de derecho interno. En la sentencia TJCE de 25 de julio de 2002 el gobierno belga alegó que el legislador nacional equiparó los cónyuges de los nacionales belgas a los nacionales de Estados miembros con el fin de evitar que se les dispensara un trato menos favorable que el que reciben el cónyuge o los miembros de la familia de un nacional de otro Estado miembro. A juicio del Estado belga, el Tribunal de Justicia carece de competencia para tratar de la situación de un nacional de un país tercero, cónyuge de un nacional belga. El asunto llega al TJCE como una cuestión prejudicial planteada por los Tribunales belgas al TJCE en el marco de un litigio entre el (*MRAX*) y el Estado belga relativo a un recurso de anulación de la Circular de los Ministros de Interior y de Justicia de 28 de agosto de 1997, sobre el procedimiento de publicación de los edictos matrimoniales y sobre los documentos que deben aportarse para obtener un visado con objeto de contraer matrimonio en el Reino de Bélgica o para la expedición de un visado de reagrupación familiar en virtud de un matrimonio celebrado en el extranjero.

En ese mismo sentido, la sentencia del TJCE de 2 de octubre de 2003 (caso *García Avello*) interpreta que tiene competencias para resolver la cuestión que se le plantea, a pesar de que el Estado belga oponía que se trataba de una cuestión de Derecho interno. Dicha cuestión se suscitó en el marco de un litigio entre el Sr. C. *García Avello*, de nacionalidad española (casado con una ciudadana belga), en calidad de representante legal de sus hijos, y el Estado belga en relación con una solicitud de cambio del apellido de estos últimos. De la lectura del supuesto parecía evidente que el TJCE no iba a entrar a cono-

cer el fondo del asunto por entender que se trataba de una estricta cuestión de derecho nacional. La pretensión en síntesis del recurrente es que sus hijos, nacidos en Bélgica y de madre belga, puedan ostentar los dos apellidos, paterno y materno, conforme al sistema español. Sin embargo, el TJCE no solo entra a conocer el fondo del asunto, sino que relaciona el hecho de que el Estado belga no acceda a la petición del recurrente como una violación de libertades fundamentales comunitarias, en concreto con la libertad de circulación y residencia. El TJCE, recuerda que entre las situaciones comprendidas en el ámbito de aplicación *ratione materiae* del Derecho comunitario figuran las relativas al ejercicio de las libertades fundamentales garantizadas por el Tratado, en particular las relativas al ejercicio de la libertad de circulación y de residencia en el territorio de los Estados miembros tal y como se halla reconocida en el artículo 18 CE. Si bien, en el estado actual del Derecho comunitario las normas que rigen el apellido de una persona son competencia de los Estados miembros, deben respetar el Derecho comunitario al ejercitar dicha competencia y, en particular, las disposiciones del Tratado relativas a la libertad, reconocida a todo ciudadano de la Unión, de circular y residir en el territorio de los Estados miembros. Dicho todo lo anterior, y analizado el supuesto que estudia, no parece posible comprender el final de la argumentación del TJCE en el presente asunto: *“Sin embargo, la ciudadanía de la Unión, prevista en el artículo 17 CE, no tiene por objeto extender el ámbito de aplicación material del Tratado también a situaciones internas que no tienen ningún vínculo con el Derecho comunitario”*. Para justificar su intervención en este asunto, el TJCE argumenta que existe dicho vínculo con el Derecho comunitario en relación con las personas que se encuentran en una situación como la de los hijos del Sr. García Avello, que ostentan la nacionalidad belga y también la española. Por tanto, son nacionales de un Estado miembro que residen legalmente en el territorio de otro Estado miembro. Frente a esta conclusión, el Estado belga opuso la circunstancia de que los interesados en el procedimiento principal también tienen la nacionalidad del Estado miembro en que residen desde su nacimiento, Bélgica, siendo ésta la única que le reconocen, argumento al que también se opone el Tribunal, a cuya sentencia nos remitimos.

El TJCE, en sentencia de 19 de octubre de 2004 (caso Chen), da un paso más y dice: *“De entrada, procede desestimar la tesis defendida por los Gobiernos irlandés y del Reino Unido de que una persona en la situación de Catherine no puede invocar en su beneficio las disposiciones comunitarias en materia de libre circulación y de residencia de las personas por el mero hecho de no haberse desplazado nunca de un Estado miembro a otro.”* Esta resolución estudia un supuesto en el que una nacional china reside en el Reino Unido junto a su hija, menor de edad, de nacionalidad irlandesa. La menor no tiene derecho a adquirir la nacionalidad británica conforme a sus normas de nacionalidad. La negativa del Secretary of State for the Home Department a conceder a madre e hija un permiso de residencia de larga duración se basa en que la menor, de ocho meses de edad, no ejerce ningún derecho derivado del Tratado CE, como los previstos en el artículo 5 apartado 1 de las EEA Regulations, y en que la madre no está autorizada a residir en el Reino Unido con arreglo a la normativa citada.

De la anterior jurisprudencia parece deducirse que el TJCE, a pesar de seguir proclamando en cada una de sus resoluciones que la ciudadanía de la Unión no tiene por objeto extender el ámbito de aplicación material del Tratado también a situaciones internas que no tienen ningún vínculo con el Derecho comunitario, está adoptando un criterio restrictivo a la hora de definir lo que es una situación interna, decantándose cada vez más por ampliar el vínculo de situaciones con el Derecho comunitario que hasta fechas muy recientes eran consideradas internas por el propio Tribunal.

Familiares reagrupables de ciudadanos extranjeros residentes legales en la UE

La evolución de la jurisprudencia del TJCE, desde que aparece el Reglamento CEE nº 1612/68, de 15 de octubre de 1968, relativo a la libre circulación de los trabajadores dentro de la Comunidad, va configurando un derecho a la vida familiar, que se sitúa dentro del ámbito de los derechos fundamentales, de manera casi absoluta para los ciudadanos comunitarios que ejercen el derecho a la libre circulación y para sus familiares y de manera mucho más limitada para los extranjeros residentes y sus familias. El legislador comunitario ha reconocido la importancia de proteger la vida familiar de los nacionales de los Estados miembros para eliminar los obstáculos al ejercicio de las libertades fundamentales, y así lo viene entendiendo el TJCE en su jurisprudencia. En este sentido, puede verse la STJCE de 14 de abril de 2005 (asunto C 157/03), que condena a España.

Es en este nuevo “espacio de libertad”, donde el Tratado de Ámsterdam (título IV) sitúa el derecho a la libre circulación, garantizando la libre circulación entre los Estados miembros de todas las personas, sean o no comunitarias (art 61 TCE). Este espacio de libertad debería incluir además *“el pleno sometimiento de las acciones comunitarias o estatales al imperio de la ley y al escrupuloso respeto de los derechos fundamentales, así como la vocación de lograr una plena integración de los extranjeros, comunitarios o no, y sus familias en el Estado en el que residen, limando especialmente las diferencias de derechos que aún les separa de los nacionales de los respectivos Estados”* (Pérez de Nanclares 2002, 69).

La Directiva 2003/86/CE del Consejo de 22 de septiembre de 2003 (DOCE de 3 de octubre de 2003) sobre el derecho a la reagrupación familiar se dicta con el objetivo de cumplir la obligación de protección a la familia y de respetar la vida familiar que se consagra en numerosos instrumentos de Derecho internacional. Consagra en su considerando cuarto que la *“reagrupación familiar es necesaria para la vida en familia. Contribuye a la creación de una estabilidad sociocultural que facilita la integración de los nacionales de terceros países en el Estado miembro, lo que permite, por otra parte, promover la cohesión económica y social, objetivo fundamental de la Comunidad, tal como se declara en el Tratado”*. Para garantizar esa protección proclamada fija, según unos criterios comunes, las condiciones materiales para el ejercicio del derecho a la reagrupación familiar. En primer lugar, la reagrupación familiar debe aplicarse en todo caso a los miembros de lo que la Directiva llama “familia nuclear: cónyuge e hijos menores de edad” y deja al criterio de cada Estado la decisión de permitir o no la reagrupación del resto de la familia.

El Parlamento Europeo ha recurrido ante el TJCE los artículos 4.1 y 8 de esta Directiva (asunto C-540/03). El 8 de septiembre de 2005, la Abogada general ha presentado sus conclusiones en este asunto al TJCE. De suscribir las, la postura del TJCE, en materia de reagrupación familiar de nacionales de terceros Estados, sufriría a mi juicio un grave retroceso. En primer lugar, según el criterio de la Abogada general, el Derecho comunitario no confiere un derecho comunitario similar de reagrupación familiar en el caso de familias integradas exclusivamente por ciudadanos de terceros países. Por ese motivo, no pueden aplicarse sin más las manifestaciones del TJCE cuando resuelve asuntos de familiares de comunitarios, y es preciso recurrir a la jurisprudencia del TEDH. A este respecto es determinante el carácter de *derecho humano* que presenta la protección de familia y que, precisamente cuando se trata de la entrada y de la permanencia en determinado Estado, se distingue de los derechos fundamentales de los ciudadanos en el sentido de que, normalmente, va a la zaga de éstos. Continúa recordando que, en materia de protección de la familia, el TJCE se ha guiado por la interpretación del artículo 8 del CEDH que hace el TEDH. Sobre esa base el TJCE ha declarado que el artículo 8 del CEDH no garantiza como tal ningún derecho en favor de un extranjero a entrar o residir en el territorio de un país determinado. Sin embargo, excluir a una persona de un país en el que viven sus parientes próximos puede

constituir una injerencia en el derecho al respeto de la vida familiar protegido por el artículo 8, apartado 1, del CEDH. Tal injerencia infringe dicho Convenio si no cumple los requisitos del apartado 2 del mismo artículo, a saber, que esté «prevista por la ley» y motivada por una o más finalidades legítimas con arreglo a dicho apartado, y que, «en una sociedad democrática, sea necesaria», es decir, que esté «justificada por una necesidad social imperiosa» y sea, en especial, proporcionada a la finalidad legítima perseguida.

Los artículos 4 (1. *Excepcionalmente, cuando un hijo tenga más de 12 años y llegue independientemente del resto de su familia, el Estado miembro, antes de autorizar su entrada y su residencia de conformidad con la presente Directiva, podrá verificar si cumple con el criterio de integración previsto por su legislación existente en la fecha de la aplicación de la presente Directiva.* 6. *«Excepcionalmente, los Estados miembros podrán exigir que las solicitudes relativas a la reagrupación de los hijos menores se presenten antes de los 15 años de edad, si así lo disponen sus legislaciones vigentes en la fecha de aplicación de la presente Directiva. Si las solicitudes se presentaren después de los 15 años de edad, los Estados miembros que decidan aplicar esta excepción autorizarán la entrada y la residencia de dichos hijos por motivos distintos de la reagrupación familiar.»*) y 8 (*«Excepcionalmente, cuando en materia de reagrupación familiar la legislación existente en un Estado miembro en la fecha de la adopción de la presente Directiva tenga en cuenta su capacidad de acogida, este Estado miembro podrá establecer un período de espera de tres años como máximo entre la presentación de la solicitud de reagrupación familiar y la expedición de un permiso de residencia a los miembros de la familia.»*), recurridos por el Parlamento suponen poner en manos de los Estados la posibilidad de restringir aún más las posibilidades reales que los trabajadores inmigrantes tienen de reunir a sus familias en territorio de la UE. Habrá que esperar la sentencia en este asunto y ver si el TJCE secunda los argumentos de la Abogada general o si, por el contrario, acoge las tesis del Parlamento y considera que los preceptos recurridos suponen un frontal atentado al derecho a vivir en familia del trabajador inmigrante.

ESTADO DE LA CUESTIÓN EN DERECHO ESPAÑOL

Ámbito de aplicación del RD 178/03

El RD 178/03 regula las formalidades administrativas para el ejercicio de los derechos de entrada y permanencia en España por parte de nacionales de los Estados miembros de la Unión Europea y otros Estados parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo. Tienen por tanto derecho a entrar, salir, circular y permanecer libremente en territorio español, previo el cumplimiento de las formalidades previstas por éste y sin perjuicio de los límites establecidos en el capítulo IV. La norma se aplica también, cualquiera que sea su nacionalidad, y en los términos previstos por éste, a los familiares de los españoles y de los nacionales de otros Estados miembros de la Unión Europea y de otros Estados parte del Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo. Los familiares que se encuentran dentro del ámbito de aplicación de esta norma, son los señalados en el artículo 2: *“a) A su cónyuge, siempre que no estén separados de derecho. b) A sus descendientes y a los de su cónyuge, siempre que no estén separados de derecho, menores de veintiún años o mayores de dicha edad que vivan a sus expensas. c) A sus ascendientes y a los de su cónyuge, siempre que no estén separados de derecho, que vivan a sus expensas, con la excepción de los ascendientes de los estudiantes y de sus cónyuges”.*

No existe ni una sola mención en las Exposiciones de Motivos del derogado RD 766/92 ni en la del RD 178/03 a estos familiares; ni a cuáles fueron los motivos que llevaron al legis-

lador español a incluirlos en el ámbito de aplicación de la citada norma (Álvarez Rodríguez, 2003). El Tribunal Supremo en sentencia de 10 de junio de 2004 ha dicho que la referencia en el RD 178/03 a los familiares de españoles junto a los familiares de nacionales de otros Estados miembros de la UE *“obedece sin duda a la necesaria igualdad de trato, en función de lo dispuesto en el artículo 14 de la CE en relación con el 19 de la misma, que ha de darse tanto a los nacionales de otros Estados miembros de la Unión Europea y de otros Estados parte del acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo así como a los españoles.”*

El contenido del RD 178/03 se ha visto alterado por dos sentencias del Tribunal Supremo y una del TJCE que, aunque se refiere al derogado RD 766/92, afecta sin duda al RD 178/03. La STS de 10 de junio de 2004, anuló el último inciso del artículo 2 (*“y siempre que mantengan un vínculo de convivencia estable y permanente con estos”*) y el último inciso del apartado 3. 4º del artículo 11 (*“y se acredite la convivencia en España al menos durante un año”*). La STS de 9 de febrero de 2005 anuló el inciso *“o de denegación de tarjetas”* del artículo 18.2. La sentencia del TJCE de 14 de abril de 2005 afecta también de manera importante al RD 178/03, aunque en este último caso el Gobierno no ha dado cumplimiento aún a las indicaciones que el TJCE realiza en el sentido de considerar contrarias al ordenamiento jurídico comunitario la exigencia de visado de residencia al familiar del residente comunitario en España, declarando que el artículo 10.3 d del hoy derogado RD 766/92 es contrario al Derecho comunitario. Siendo la redacción del artículo 11.3.c idéntica al anterior precepto, a mi juicio, con base en la STJCE de 14 de abril de 2005, el artículo 11.3.c del RD 178/03 es ilegal.

El RD 178/03 regula de manera confusa en su articulado la situación de los familiares de los españoles y la de los comunitarios. En ocasiones se refiere de manera distinta a ambos supuestos y en otros de manera ambigua. El artículo 8 regula de manera diferenciada los supuestos de residencia; así el familiar de español obtiene directamente una tarjeta de residencia por cinco años (art. 8.4) y el familiar del comunitario obtiene la tarjeta con la misma duración que el ciudadano comunitario (art. 8.3). El artículo 2 incluye a los familiares de los españoles en el ámbito del Real Decreto sin hacer precisión alguna acerca del lugar donde haya de residir el español. Sin embargo, el artículo 11 regula de manera conjunta dos situaciones totalmente distintas. Bajo la rúbrica *“Requisitos”* se sitúa dentro del Capítulo III *“Procedimiento de solicitud, tramitación, expedición y renovación de tarjetas de residencia”* y se refiere en su apartado 1 a *“Los solicitantes de tarjeta de residencia”*. Por lo tanto, en ningún caso se está refiriendo a nacionales españoles. El apartado 3 dice *“Cuando los interesados sean familiares de las personas señaladas en el apartado 1 de este artículo, con el alcance previsto en el artículo 2...”*. Por lo tanto, es claro que en el apartado 1 se está refiriendo al nacional comunitario que solicita una tarjeta que documenta su derecho a residir en España, tarjeta que, como señala el artículo 6, no es obligatoria para el comunitario. Continúa el artículo 11.3 diciendo que estos familiares (de comunitarios que residen en España) *“deberán presentar, además de la documentación mencionada en el citado apartado 1: A) El documento que acredite el vínculo de parentesco con el familiar residente en España. B) La documentación acreditativa de que su familiar reside en España, y, en los supuestos previstos en el artículo 2.b) y c) de este Real Decreto, de que el solicitante vive a expensas de aquél. C) El visado de residencia en el pasaporte, o solicitud de exención de éste, que deberá presentarse conjuntamente con la solicitud de tarjeta de residencia”*.

Algunas Subdelegaciones del Gobierno a la hora de interpretar este artículo lo ha hecho entendiendo que cuando dice *“el familiar residente”* el legislador quiere decir que este RD solo se aplica a los familiares de los españoles que residan en España y que, por tanto, no puede ser invocado por familiares cuando el español no reside en España (resolución de la Subdelegación del Gobierno en Córdoba de 3 de julio de 2002, que ha sido anulada por

la Sección 3ª de la Sala de lo Contencioso Administrativo del TSJA en Sevilla por sentencia de 19 de mayo de 2005 rec. 904/02). No existe, sin embargo, argumento alguno que avale la anterior interpretación. En primer lugar, porque como ya hemos visto anteriormente el artículo 11.3.c es contrario a la normativa comunitaria, y por tanto no debe ser aplicado en ningún caso. En el caso concreto de los familiares de español, además no le es de aplicación ninguno de los apartados del artículo 11, por un lado porque el artículo 2 no restringe el ámbito de aplicación a los familiares de españoles residentes en España, sino que tan sólo dice familiares de español y, en segundo lugar, porque el propio artículo 11 los excluye al referirse exclusivamente a los *familiares de los solicitantes de tarjetas*, supuesto en el que en ningún caso podrá encontrarse un ciudadano español. Y, por último, porque de la lectura de la norma se extraen supuestos en los que el legislador sí ha querido diferenciar de manera clara *dos situaciones*. En este mismo sentido, el apartado 3 del artículo 12 se refiere exclusivamente en las solicitudes de informes previos a los familiares de residentes comunitarios sin hacer mención alguna a los familiares de españoles. Igualmente, la disposición final segunda al referirse a la normativa subsidiaria y supletoria para los familiares no hace referencia alguna a los familiares de los españoles, limitándose a: *“La entrada, permanencia y trabajo en España de los familiares de los nacionales de los Estados miembros de la Unión Europea y de otros Estados parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo, a los que se refiere el artículo 2 del presente Real Decreto, se regirán por la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros en España y su Integración Social, reformada por la Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre, en aquellos casos en que no quede acreditada la concurrencia de los requisitos previstos en el presente Real Decreto”*.

Situación de los familiares de comunitarios

La norma se refiere a los familiares, nacionales de terceros Estados, de ciudadanos comunitarios que, en el ejercicio de los derechos de libre circulación y residencia, trasladan su residencia a territorio español. El derecho a residir en España del familiar nacional de un tercer Estado de un ciudadano de la Unión Europea estará supeditado a que el ciudadano comunitario ejerza su derecho a residir en nuestro país. Los familiares de ciudadanos comunitarios continúan entrando a día de hoy en territorio de la UE y, a pesar de los avances en unificación de las políticas de inmigración de los Estados miembros, *“bajo la regulación de las leyes de extranjería del Estado en el que pretenden residir y desarrollar una actividad laboral. Eso significa que se ven privados de la protección de la normativa comunitaria en el marco de la libre circulación y por ende de la jurisprudencia del TJCE tanto en este ámbito como en aquellas situaciones en que deba considerarse la posible vulneración de un derecho fundamental producto de una decisión que afecta al Derecho comunitario.”* (Ferrer Gómez, 2002).

La situación de los familiares nacionales de terceros Estados de ciudadanos comunitarios que se desplazan a España ha sido objeto de varias llamadas de atención y recomendaciones al Estado español por la Unión Europea. La sentencia del TJCE de 14 de abril de 2005 condena a España en el asunto C-157/03 por el incumplimiento de las Directivas 68/360/CEE, 73/148/CEE, 90/365/CEE y 64/221/CEE. El fallo de la sentencia declara que el Reino de España ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de las Directivas 68/360/CEE, 73/148/CEE y 90/365/CEE, al haber supeditado la expedición de una tarjeta de residencia a nacionales de un tercer país, miembros de la familia de un nacional comunitario que ha ejercido su derecho de libre circulación, a la obtención de un visado de residencia previa a la entrada en el territorio nacional. Asimismo declara que el Reino de España ha incumplido las obligaciones que le incumben con arreglo a la Directiva 64/221/

CEE, al no haber expedido la tarjeta de residencia en el plazo más breve y, a más tardar, dentro de los seis meses siguientes a la solicitud del permiso.

Con anterioridad a la entrada en vigor del RD 178/03, el TJCE ya se había pronunciado en materia de visados de familiares de ciudadanos comunitarios, en sentencia de 25 de junio de 2002, asunto MRAX, sin que el legislador español, como veremos, lo tuviese en cuenta. A mi juicio, el fallo de esta sentencia, respecto a la situación en España, ofrecía dudas de interpretación, que la sentencia del TJCE de 14 de abril de 2005 se ha encargado de disipar. El TJCE declaró con ocasión del asunto MRAX lo siguiente: «*Sin embargo, con arreglo a los artículos 3, apartado 2, de la Directiva 68/360 y 3, apartado 2, de la Directiva 73/148, cuando un nacional de un Estado miembro se desplace dentro de la Comunidad con el fin de ejercer los derechos que le son conferidos por el Tratado y por dichas Directivas, los Estados miembros pueden exigir un visado de entrada u otra obligación equivalente a los miembros de su familia que no posean la nacionalidad de ninguno de los Estados miembros. La lista de los países terceros cuyos nacionales deben hallarse provistos de visado para atravesar las fronteras exteriores de los Estados miembros se fijó mediante el Reglamento nº 2317/95, sustituido por el Reglamento nº 574/1999, a su vez reemplazado por el Reglamento nº 539/2001*». No obstante, las conclusiones de la Sentencia matizaban de tal modo los supuestos de exigencia de visado que era difícil comprender a qué supuestos se refería, y especialmente era aventurado señalar los efectos que la misma tenía sobre la norma española. Así, la sentencia dejaba claro en primer lugar que un Estado miembro no podía denegar en la frontera la entrada a un nacional de un país tercero, cónyuge de un nacional de un Estado miembro, que intentaba entrar en su territorio sin disponer de un documento de identidad o de un pasaporte válido o, en su caso, de un visado, cuando dicho cónyuge pudiese probar su identidad, así como el vínculo conyugal, y si no concurrían circunstancias que permitiesen demostrar que representaba un riesgo para el orden público, la seguridad pública o la salud pública en el sentido de los artículos 10 de la Directiva 68/360 y 8 de la Directiva 73/148.

Se planteaba entonces, respecto a nuestra normativa interna, la siguiente cuestión: ¿es conforme a la normativa europea la exigencia de un visado al familiar nacional de un tercer Estado de un español o de un ciudadano comunitario? El TJCE, por sentencia de 14 de abril de 2005, en el asunto C-157/03 contra el Reino de España, ha respondido de manera negativa, al considerar que el visado de residencia, requerido conforme a la legislación española, es un instrumento por el que las autoridades nacionales examinan, *antes* de la entrada en el territorio español, las razones por las que un nacional de un tercer país desea residir durante más de tres meses en el territorio nacional. A juicio del TJCE ese nacional de un tercer país no debe acreditar ninguna razón adicional al vínculo familiar, con las limitaciones que realiza la norma, para entrar y residir en el territorio. Su derecho procede, como materia de Derecho comunitario, del derecho del nacional comunitario, de manera que someterlo a formalidades previas a la entrada en el territorio nacional equivale no sólo a restringir su derecho (derivado), sino también a restringir el derecho del nacional comunitario.

En la actualidad habrá de interpretarse, a la luz de las sentencias del TJCE de 25 de julio de 2002 y 15 de abril de 2005, dos preceptos: De un lado, el artículo 4.2 del RD 178/03 (que exige al familiar que no posea la nacionalidad de uno de los Estados miembros de la Unión Europea o de otro Estado parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo el correspondiente visado); y de otro, el artículo 5.2 y 4 de la Directiva 2004/38/CE que aunque prevé la posibilidad de que el Estado miembro pueda exigir el visado al familiar nacional de tercer Estado, prevé de manera expresa en su apartado 4 que se han de otorgar todas las facilidades necesarias para que ese familiar se pueda proveer de documentos que acrediten su condición de familiar, antes de proceder a su retorno. Y todo ello sin olvidar lo que

señala la sentencia del TJCE de 25 de julio de 2002: *“salvo que se haga caso omiso de la eficacia plena de las mencionadas disposiciones de las Directivas 68/360 y 73/148, los visados se expedirán a la mayor brevedad y, en la medida de lo posible, en los lugares de acceso a territorio nacional.”*

Por tanto, la cuestión que excede del ámbito del presente trabajo, pero que sin duda es relevante para el mismo, es si el concepto de visado que maneja el legislador español es compatible con el concepto de visado que maneja el legislador comunitario y la interpretación que del mismo realiza el TJCE. El artículo 27. 2 de la Ley orgánica de Derechos y Libertades de los extranjeros en España y su integración social (LOEXIS) (tras su modificación por la LO 14/03) ha añadido al concepto de visado que hasta ahora se manejaba en derecho de extranjería español, (título que habilita al extranjero para presentarse en un puesto fronterizo y solicitar su entrada), un nuevo concepto, el de *“habilitará al extranjero, una vez se ha efectuado la entrada en territorio español, a permanecer en España en la situación para la que hubiese sido expedido, sin perjuicio de la obligatoriedad de obtener, en su caso, la tarjeta de identidad de extranjero”*. La EM de la LO 14/03 justifica este cambio desde una nueva concepción del visado como un elemento que agiliza y simplifica los trámites para el extranjero. Sin embargo, parece que lo que pretende evitar es la interpretación jurisprudencial constante y contraria a los intentos del legislador de ceñir a un número cerrado de supuestos lo que son motivos excepcionales; lo excepcional no es sinónimo de poco frecuente. Es conocida la distinción jurisprudencial que subyace en las resoluciones que revisan la actividad de la Administración en las denegaciones de exenciones de visado: en la concesión de un visado existe un amplio margen de discrecionalidad de la Administración; cuando el extranjero traspasa el umbral de nuestro ordenamiento jurídico ese interés del Estado español va a decaer a favor de otros derechos.

Contrasta con la anterior definición de visado la que encontramos en el artículo 2 del Reglamento (CE) nº 539/2001 del Consejo, de 15 de marzo de 2001, por el que se establecen la lista de terceros países cuyos nacionales están sometidos a la obligación de visado para cruzar las fronteras exteriores y la lista de terceros países cuyos nacionales están exentos de esa obligación (DO L 81, p. 1). A tenor de esta normativa comunitaria se entenderá por visado una autorización expedida por un Estado miembro o una decisión adoptada por un Estado miembro, exigida bien con vistas a la entrada para una estancia prevista en ese Estado miembro o en varios Estados miembros, para un período de una duración total no superior a tres meses; bien la entrada para efectuar un tránsito a través del territorio de ese Estado miembro o de varios Estados miembros, con exclusión del tránsito aeroportuario.

Esa comparación entre las dos definiciones de visado es la que ha realizado el TJCE en sentencia de 14 de abril de 2005 para decidir si la normativa española en materia de visados para familiares de comunitarios se adaptaba a la normativa comunitaria, a pesar de que el visado al que se refiere la normativa comunitaria citada es un visado de estancia y el que regula la normativa nacional es un visado de residencia. Esta diferencia, como se observa en los argumentos de la sentencia, no ha sido tenida en cuenta por el TJCE a la hora de verificar la correcta adaptación de las normas españolas al derecho comunitario derivado de los familiares nacionales comunitarios a la libre circulación y residencia. También en relación a las denegaciones de visados a familiares de españoles, en este asunto concreto a cónyuges, se ha pronunciado en contra de España la sentencia de 31 de enero de 2006 del TJCE, al declarar que el Estado español incumple la normativa comunitaria al haber denegado la entrada en España a dos cónyuges de ciudadanos comunitarios por el solo hecho de figurar como no admisibles en el SIS, sin haber verificado previamente que su presencia pudiera suponer una amenaza real, actual y suficientemente grave para un interés fundamental de la sociedad.

Respecto a la exigencia del visado tanto para el familiar del español como para el del comunitario, desde la publicación de la sentencia del TJCE de 25 de julio de 2002 hasta la sentencia del TJCE de 14 de abril de 2005, los Tribunales españoles no ha mantenido un criterio unánime. Tan solo el Tribunal Superior de Justicia de Canarias se viene pronunciando de manera clara desde el año 1997 (véase por todas la STJC de 28 de junio de 2004). La Sala de lo Contencioso del TSJ se plantea en primer lugar si la norma nacional hace una adaptación correcta de la Directiva comunitaria 90/364/CEE, relativa al derecho de residencia cuando exige, a los efectos de la obtención de la tarjeta de residencia, el visado a los familiares de ciudadanos comunitarios que no posean la nacionalidad de un Estado miembro de la Unión Europea; afirma la Sala, que los términos incondicionales y precisos en los que está redactado el artículo 2.1 de la citada Directiva, esto es, que solo podrá exigirse al solicitante que presente un documento de identidad o un pasaporte válidos y que acredite el parentesco, “permiten afirmar que no puede exigirse en ningún caso visado a los solicitantes de permiso o de documento de residencia, aún cuando en este último caso se trate de personas que no tengan la nacionalidad de un Estado miembro de las Comunidades Europeas, pues la norma no permite establecer requisitos especiales en estos casos”

Siguiendo esta línea jurisprudencial y con base en la sentencia del TJCE de 25 de julio de 2002, planteó la Federación de Asociaciones Pro Inmigrantes “Andalucía Acoge” el recurso contra el RD 178/03 que fue estimado en parte por el Tribunal Supremo en sentencia de 10 de junio de 2004. Precisamente la petición rechazada fue la anulación del artículo 11.3.c del RD 178/03: *“Cuando los interesados sean familiares de las personas señaladas en el apartado 1 de este artículo, con el alcance previsto en el artículo 2, deberán presentar, además de la documentación mencionada en el citado apartado 1: c). El visado de residencia en el pasaporte, o solicitud de exención de éste, que deberá presentarse conjuntamente con la solicitud de tarjeta de residencia.”* La argumentación del Tribunal Supremo para no acoger la petición de anulación del artículo 11.3.c fue que a raíz del convenio de aplicación del Acuerdo Schengen se han eliminado los controles fronterizos entre los Estados miembros firmantes del mismo y se han armonizado los visados de entrada de corta duración y ha logrado la libre circulación de los nacionales de terceros estados, pero solo en relación con una estancia no superior a tres meses en un periodo de seis meses, estableciendo en su artículo 18 que los visados por una estancia superior a tres meses serán visados nacionales expedidos por cada parte contratante con arreglo a su propia legislación. Esa misma argumentación fue la utilizada por el Gobierno español en el asunto C 157/03, por el que la Comisión de las Comunidades Europeas denunció a España ante el TJCE por considerar que la legislación española en materia de visados de residencia a familiares nacionales de terceros Estados de ciudadanos comunitarios era contraria al Derecho comunitario. Asunto que finalizó con la condena a España por sentencia de 14 de abril de 2005. Los argumentos utilizados por el Gobierno español, idénticos a los del TS en la sentencia citada, que no fueron tenidos en cuenta por el TJCE, subrayan en primer lugar las diferencias que separan a los visados de entrada de los visados de residencia y alega que el Reglamento nº 539/2001 sólo se refiere a los visados de corta duración. En consecuencia, sostiene que los Estados miembros tienen competencia para regular los visados de larga duración o de residencia. Continuaba el Gobierno español señalando que no existe armonización a nivel comunitario respecto a la expedición de visados de residencia a los nacionales de países terceros. Y que, por tanto, al no haber adoptado el Consejo las medidas sobre políticas de inmigración en los ámbitos incluidos en el artículo 63 CE, párrafo primero, punto 3, letras a) y b), los Estados miembros siguen siendo competentes en la materia.

Por lo tanto es evidente la primera contradicción entre la interpretación que hace el TJCE de la normativa comunitaria y la que hace el Gobierno español junto al propio Tribunal Su-

premo; en el derecho español de extranjería, la norma es que todos los visados los expiden las autoridades consulares españolas en el extranjero, y con anterioridad a la entrada del familiar en territorio español, y solo de manera excepcional y en supuestos tasados (artículo 11.3 c del RD 178/03) la autoridad gubernativa podrá eximir al familiar de la obligación de acceder a territorio español provisto del correspondiente visado. A estos efectos es irrelevante, a juicio del TJCE, la distinción que realizan las autoridades españolas entre visados de estancia y de residencia. Lo que es contrario al derecho comunitario es supeditar el ejercicio de un derecho, cual es la libre circulación dentro del espacio comunitario, a una formalidad administrativa previa: obtención de visado. A juicio del TJCE, no es válido el argumento esgrimido por el Gobierno español al señalar que al familiar del nacional comunitario no se le exige un visado de estancia sino de residencia para reagrupación familiar. Ese visado que exige la normativa española no figura entre los requisitos que establecen las Directivas 68/360, 73/148 y 90/365 para la expedición del permiso de residencia a los miembros de las familias de nacionales comunitarios. Al establecer esa exigencia, el Gobierno español está obligando a dichos familiares a cumplimentar las formalidades relativas a la residencia antes de su entrada en territorio español, denegándoseles en caso contrario la expedición del permiso de residencia. Y esa exigencia es contraria a lo dispuesto en las Directivas citadas. La sentencia del TJCE de 14 de abril de 2005 ha declarado la inadecuación de los preceptos del RD 766/92 referentes a la obtención de visado por parte de los familiares de nacionales comunitarios, contrarios a las Directivas 68/360, 73/148 y 90/365. La cuestión que se plantea es si, tras la derogación del RD 766/92 por el RD 178/2003 y tras la derogación de las Directivas citadas por la Directiva 04/38, cuyo plazo de transposición finaliza el 30 de abril de 2006, este argumento se mantiene intacto. La similitud de los preceptos que regulan estos supuestos en las nuevas normas nos hacen pensar que así es. En ese mismo sentido se pronunció la Abogada general en sus conclusiones al TJCE, de 4 de noviembre de 2004, en este asunto.

Situación de los familiares de residentes legales en el régimen general

El extranjero residente tiene derecho a reagrupar con él en España a los siguientes familiares: Cónyuge del residente que no se encuentre separado de hecho o de derecho, que el matrimonio no se haya celebrado en fraude de ley, no podrá reagruparse más de un cónyuge, aunque la ley personal del extranjero admita esta modalidad matrimonial, que el extranjero residente que se encuentre separado de su cónyuge y casado en segundas o posteriores nupcias sólo podrá reagrupar con él al nuevo cónyuge y sus familiares si acredita que la separación de sus anteriores matrimonios ha tenido lugar tras un procedimiento jurídico que fije la situación del cónyuge anterior y sus familiares en cuanto a la vivienda común, la pensión al cónyuge y los alimentos para los menores dependientes. Los hijos del residente y del cónyuge incluidos los adoptados menores de dieciocho años y los que estén incapacitados, de conformidad con la Ley española o su ley personal y no se encuentren casados. Cuando se trate de hijos de uno sólo de los cónyuges, se requerirá además que éste ejerza en solitario la patria potestad o se le haya otorgado la custodia y estén efectivamente a su cargo. En el supuesto de hijos adoptivos deberá acreditarse que la resolución por la que se acordó la adopción reúne los elementos necesarios para producir efecto en España. Y, por último, los ascendientes del reagrupante o su cónyuge cuando estén a su cargo y existan razones que justifiquen la necesidad de autorizar su residencia en España.

La institución de la reagrupación familiar no ha permanecido ajena a las numerosas reformas que ha sufrido la legislación de extranjería en los últimos cinco años. Así, el artículo 16.2 LO 4/2000 decía en su redacción inicial: *“Los familiares de los extranjeros que residan en España a quienes se refiere el artículo siguiente, tienen derecho a la*

situación de residencia en España para reagruparse con el residente”, fue reformado por la LO 8/2000, pasando a disponer lo siguiente: “*Los extranjeros residentes en España tienen derecho a reagrupar con ellos a los familiares que se determinan en el art. 17*”. A pesar de que de la dicción literal y de la interpretación del precepto que hacen algunos autores (Jiménez Blanco, 2003) la reagrupación familiar ha pasado a ser una declaración de intenciones del legislador, que el propio desarrollo reglamentario se encarga de contradecir. La intervención del reagrupante es mínima, una vez cumplidos los requisitos para solicitarla, limitándose a notificarle la Administración que se envía al Ministerio de Asuntos Exteriores el correspondiente informe gubernativo.

A cualquier extranjero, con base en el artículo 3 de la LOEXIS, se le reconoce el Derecho a la vida en familia y a la intimidad familiar en las mismas condiciones que los españoles hasta tanto no sea, en su caso, expulsado (Moya Escudero, 2000). Lo que solamente se reconoce a los extranjeros residentes legales es el derecho a solicitar la venida de su familia a territorio español. Si el Estado español quiere hacer efectivo ese derecho, es claro que el procedimiento por el que un residente legal pretende reagrupar con él en nuestro territorio a su familia debiera ser un procedimiento administrativo simplificado y la práctica administrativa debiera basarse el respeto escrupuloso de los plazos legalmente establecidos para resolver, dada la importancia de los derechos que están en juego. Sin embargo, ni el procedimiento regulado en la LOEXIS ni en su Reglamento es, en modo alguno, un modelo de procedimiento simplificado. Para poder ejercer el derecho que el extranjero residente legal tiene a reagrupar a su familia ha de solicitar en primer lugar un informe gubernativo sobre su situación en España, con los requisitos que después veremos. Con posterioridad, y una vez se le notifica al reagrupante la concesión de una autorización de residencia temporal a favor del reagrupado, el familiar ha de solicitar un visado ante el Consulado español en su país de residencia. Empecemos por el final, por la petición del visado por parte del familiar: si empezáramos hablando del procedimiento que ha de iniciar el residente legal para dar comienzo al expediente de reagrupación familiar podríamos llegar a la falsa conclusión de que, efectivamente, la reagrupación familiar es un derecho del residente legal. Como veremos, es una falacia sostener que en la práctica hoy en nuestro país la reagrupación familiar es un derecho que un extranjero puede ejercer con garantías. La concesión del visado en los supuestos de reagrupación familiar queda lejos de ser automática, siendo un tipo de visado más, con especialidades procedimentales (disposición adicional undécima del RD 2393/04) en el que el supuesto derecho del reagrupante a vivir en familia queda supeditado a los intereses que señala el Reglamento para el resto de los visados. Se introduce de manera expresa para la tramitación de los visados de reagrupación familiar lo preceptuado en dos de los artículos, recurridos ante el Tribunal Constitucional, de la LO 14/03. En primer lugar, excepcionalmente, en aplicación de lo dispuesto en el primer párrafo del apartado 2 de la Disposición Adicional Tercera de la Ley Orgánica 4/2000, la Misión Diplomática u Oficina Consular aceptará la presentación por representante legalmente acreditado cuando existan motivos fundados que obstaculicen el desplazamiento del solicitante, como la lejanía de la Misión u Oficina, dificultades de transporte que hagan el viaje especialmente gravoso o razones acreditadas de enfermedad o condición física que dificulten sensiblemente su movilidad. En el caso de tratarse de un menor podrá solicitarlo un representante debidamente acreditado. En segundo término, se especifica que constituirá causa de inadmisión a trámite de la solicitud de visado y, en su caso, de denegación del mismo, el hecho de que el extranjero se hallase en España en situación irregular, demostrado por el poder de representación o por cualquier otro documento aportado en la solicitud. La solicitud de visado deberá ir acompañada, además de los documentos exigibles con carácter general para la solicitud de cualquier visado, de

la copia de la autorización de residencia notificada al reagrupante y de la documentación original que acredite los vínculos familiares y, en su caso, la edad y la dependencia legal o económica, documentación que, como veremos, ha de ser aportada además por el reagrupante ante la Subdelegación del Gobierno correspondiente.

El artículo 18.1 de la Ley y su desarrollo reglamentario artículo 42, señalan los pasos a seguir por el residente legal. Como hemos dicho antes, y a pesar de que el RD 2393/04 insiste en la línea del anterior, en el sentido de relatar un procedimiento en el que parece que es el reagrupante el que ejerce el derecho, si hubiera iniciado la explicación del procedimiento en este artículo 42, la conclusión, a mi juicio, sería errónea. Ha desaparecido el anterior informe gubernativo, que regulaba el RD 864/01, y el procedimiento pivota alrededor de una concesión de autorización de residencia temporal concedida al familiar reagrupado, antes de que se le haya concedido el visado, y supeditada a la condición de éste. Es a partir de este momento donde se produce el verdadero cambio de regulación respecto al Reglamento anterior. Así, mientras que hasta la entrada en vigor del RD 2393/04, lo que se le notificaba al familiar reagrupante era la existencia de un informe gubernativo favorable o no a la reagrupación familiar, lo que se le notifica ahora es la concesión de la autorización de residencia temporal por reagrupación, suspendiéndose la eficacia de la autorización hasta la expedición, en su caso, del visado, y a la efectiva entrada del familiar en territorio nacional.

Sigue produciéndose a mi juicio una paradoja, si, como dice el apartado 6 del artículo 42 del RD 2393/04, el reagrupante es el interesado en este procedimiento (*...la resolución se comunicará al reagrupante y, por medios telemáticos y de manera simultánea cuando sea posible, al Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación y a la Misión Diplomática u Oficina Consular en cuya demarcación resida el extranjero. En la comunicación al interesado se hará mención expresa a que la autorización no desplegará sus efectos hasta que no se produzca la obtención del visado y la posterior entrada en España de su titular, salvo en los supuestos en que pueda quedar exento de esta obligación por ser aplicable una circunstancia excepcional prevista legal o reglamentariamente*), y la autorización no despliega sus efectos hasta la obtención del visado al familiar, debería ser el reagrupante el legitimado para recurrir la denegación de ese visado. Soy consciente de que esta interpretación choca con el reparto de competencias entre los distintos Ministerios, y que es el Ministerio de Asuntos Exteriores quien concede los visados. Pero, si como señala el apartado 2.a del artículo 42, el reagrupante ha debido acreditar los vínculos familiares, la edad y la dependencia legal y económica, la concesión del visado en los supuestos de reagrupación familiar, excepción hecha obviamente de supuestos de orden público, debiera ser automática.

Los familiares de los españoles

Es importante recordar, a la hora de abordar este epígrafe, que el RD 178/03 regula dos supuestos de hecho totalmente distintos. Por un lado, hablamos de ciudadanos comunitarios que deciden trasladar su residencia a España en compañía de sus familiares; respecto a estos. En el estado actual del Derecho comunitario hemos visto que el derecho a la libre circulación y residencia de los familiares nacionales de terceros Estados de ciudadanos comunitarios está supeditado a que estos “acompañen o se reúnan” con el ciudadano de la Unión en el país de acogida. Sin embargo, el asunto dista mucho de estar claro respecto a los familiares nacionales de terceros Estados del español. Ni siquiera es, a mi juicio, asimilable al supuesto de ciudadano comunitario que traslada su residencia a España con sus familiares el caso del ciudadano español que decide regresar a España con su familia procedente de otro país de la UE.

La pregunta por lo tanto es ¿qué derecho o derechos está ejerciendo el familiar de un español nacional de un tercer Estado que desea entrar y/o residir en territorio español? Si, como hemos visto en el epígrafe correspondiente al estado de la cuestión en el derecho comunita-

rio, el espacio de libertad, seguridad y justicia fuese una realidad que los Estados miembros han decidido llevar hasta sus últimas consecuencias, la respuesta sería que ese familiar, en cuanto familiar de ciudadano comunitario, ejerce en cualquier caso una libertad comunitaria ya que está entrando en territorio de la Unión Europea y que su entrada en España le permitirá entrar y circular libremente por el territorio de la UE. Pero sin duda, esta respuesta no es compatible con el estado actual del Derecho comunitario, máxime cuando el derecho a la libre circulación y residencia de los propios ciudadanos de la Unión está aún hoy sometido a ciertas limitaciones, que los Estados se muestran reticentes a hacer desaparecer.

De otro lado, puede considerarse que el familiar de español que desea entrar en territorio español ejercerá una libertad comunitaria si acompaña o se reúne con el ciudadano español que regresa de algún Estado miembro de la UE y que si el ciudadano español se encuentra en España o regresa con su familia a nuestro país procedente de un tercer Estado estaremos ante una cuestión de Derecho interno.

La elección de una u otra perspectiva tiene consecuencias importantes, pues si el citado familiar ejerce un derecho comunitario derivado para poder entrar en España tendrá que cumplir los requisitos de la Directiva de 29 de abril de 2004. Si se trata del cónyuge, tendrá que demostrar que se va a reunir con su cónyuge español en España, si se trata de un hijo tendrá que demostrar que su progenitor se encuentra en España y si es un ascendiente que su hijo se encuentra en España y acreditar además la dependencia económica. Si se trata de una cuestión de Derecho interno, el cónyuge no separado de derecho de un español podrá residir en España con independencia del lugar de residencia de su cónyuge, al igual que el hijo menor de 21 años. Para el mayor de 21 años y para el ascendiente habrá de acreditar que depende económicamente del español. No existe precepto legal alguno que obligue al español a residir en España. En este segundo supuesto, para que su familiar pueda entrar en territorio español, ni se le puede exigir a estos que acrediten que acompañan o que van a reunirse con el ciudadano español, ni el Estado español hizo reserva alguna al adherirse a la Unión Europea respecto a quienes debían ser considerados nacionales españoles a efectos del Derecho comunitario, como sí hicieron otros países como, por ejemplo, Reino Unido (véase sentencia del TJCE de 20 de febrero de 2001).

El lugar de residencia de un ciudadano español no deja de ser una "*circunstancia personal*" conforme al artículo 14 CE y no se puede discriminar a un español en función de su lugar de residencia; máxime cuando la libertad de residencia es otro de los derechos consagrados constitucionalmente, proclamando el artículo 19 que el español "*tiene derecho a elegir libremente su residencia*". Esa ausencia de categorías de ciudadanos españoles en función de su lugar de residencia no existe respecto de sus nacionales en los ordenamientos jurídicos de otros países miembros (Blázquez Peinado, 1998). Por ejemplo, el derecho de la nacionalidad del Reino Unido establece diferentes categorías de ciudadanos británicos en función de la naturaleza de los vínculos que los unían con el Reino Unido.

Podría considerarse que si todo español tiene derecho a la libertad de circulación y de residencia en España de conformidad con el art. 19 de la C.E. y que este derecho no está supeditado a que "ejerza la movilidad" o resida en España, cualquier miembro de su familia podría entrar y residir en nuestro país alegando el citado derecho (art. 19 C.E.). Siguiendo la jurisprudencia del Tribunal Constitucional podemos decir que el art. 19 CE reconoce a "los españoles" cuatro derechos fundamentales distintos. En primer lugar, el derecho a elegir libremente su residencia, es "*el derecho subjetivo y personal a determinar libremente el lugar o lugares donde se desea residir transitoria o permanentemente*" (ATC 227/1983, STC 28/1999, y STC de 4 de abril de 2005). En segundo lugar, el derecho a circular por el territorio nacional; en tercer lugar, el derecho a entrar en España, que ha sido interpretado por el TC, en sentencia de 4 de abril de 2005, en el sentido de que lo que protege es la conducta

consistente precisamente en pasar de estar fuera de nuestras fronteras a encontrarse en el territorio nacional. Y, por último, el artículo 19 protege el derecho a salir libremente del territorio nacional. A pesar de que el tenor literal del mencionado precepto constitucional alude de forma expresa únicamente a los ciudadanos españoles como titulares de dichos derechos fundamentales, la jurisprudencia de este Tribunal ha declarado que de dicha regulación no puede extraerse la conclusión de que los extranjeros no puedan ser titulares de derechos fundamentales garantizados en la mencionada norma constitucional: *“la dicción literal del art. 19 CE es insuficiente porque ese precepto no es el único que debe ser considerado; junto a él, es preciso tener en cuenta otros preceptos que determinan la posición jurídica de los extranjeros en España, entre los que destaca el art. 13 CE”* [SSTC 94/1993, de 22 de marzo, FJ 2; 116/1993, de 29 de marzo, FJ 2; 242/1994, de 20 de julio, FJ 4, 169/2001, de 16 de julio, FJ 4 a) y de 4 de abril de 2005, FJ 5], cuyo apartado 1 dispone que *“los extranjeros gozarán en España de las libertades públicas que garantiza el presente Título en los términos que establezcan los tratados y la ley”*. De Lucas Martín afirma que es importante no olvidar al interpretar este apartado 1, que el propio TC (STC 107/84 y STC 95/00 en sus fundamentos jurídicos 3) señala que: *“la Constitución no establece que los extranjeros tengan en España los derechos y libertades que les atribuyan los Tratados y las leyes, sino aquellos derechos y libertades que garantiza el título I en los términos que establezcan los tratados y la ley.”*

La sentencia del TC de 4 de abril de 2005 aborda la tarea interpretativa de delimitar los ámbitos constitucionalmente protegidos por los derechos recogidos en el artículo 1. Esta resolución aborda una perspectiva del artículo 19 que no había sido exhaustivamente analizada hasta entonces; el derecho a entrar en territorio español. El Tribunal Constitucional analiza quiénes pueden invocar el derecho a entrar en España, concluyendo que tanto la literalidad del art. 13.1 CE, como en la interpretación sistemática que lo proyecta sobre el art. 19 CE en relación con los tratados internacionales en materia de derechos fundamentales, *“el derecho a entrar en España, con el carácter de fundamental, sólo corresponde a los españoles y no a los extranjeros.”* Sin embargo, y aunque no es el objeto de la sentencia comentada, de la argumentación de la misma se pueden sacar interesantes conclusiones de cara a la situación de los familiares extranjeros del español. Argumenta la sentencia dos interesantes cuestiones. La primera de ellas, a mi juicio de importantes consecuencias para los menores de edad de nacionalidad española con padres extranjeros: *“el derecho fundamental del nacional a ser en todo momento aceptado por el propio Estado y, por tanto, a entrar en su país, es uno de los elementos esenciales de la nacionalidad y, en consecuencia, una de las diferencias jurídicas básicas en el estatuto personal del nacional y el extranjero, “tradicional binomio” que sólo progresivamente va siendo objeto de “parcial superación”, por ahora, en el marco de “una naciente ciudadanía europea” [Declaración del Tribunal Constitucional de 1 de julio de 1992, FJ 3 a)].”* La segunda cuestión se refiere a lo que la sentencia llama *“supuestos concretos en los que concurren circunstancias específicas que cualifican la situación”* (fundamento jurídico 4 in fine). Después de, como hemos visto, dejar claro que la titularidad del derecho fundamental a entrar en España no corresponde a los extranjeros, parece como si el TC quisiera dejar a salvo situaciones especiales, al decir: *“Debe advertirse, sin embargo, que la argumentación y la conclusión a la que se llegue, que se desenvuelven en un terreno muy general, ni afectan ni se proyectan sobre supuestos concretos en los que concurren circunstancias específicas que cualifican la situación...”*. Hace referencia el TC a cuatro supuestos, en primer lugar al régimen jurídico del derecho de asilo (art. 13.4 CE), en segundo lugar al referirse a los ciudadanos de la Unión Europea de los que dice: *“el derecho a entrar en España...regulado por tratados internacionales y por otras normas que lo separan sustancialmente del régimen aplicable a los demás extranjeros”*; termina refiriéndose a dos situaciones propias del régimen general de extranjería: los extranjeros que ya estén residiendo legalmente en España y pretendan entrar

en el territorio nacional después de haber salido temporalmente, y los supuestos de reagrupación familiar. Tras esta sentencia del TC considero que los familiares del español recogidos en el ámbito de aplicación del RD 178/03 al entrar en España están ejerciendo un derecho fundamental (artículo 19 CE), que en el caso de los hijos menores de 21 años y del cónyuge les confiere el mero vínculo familiar con el español. En el caso de los mayores de 21 años y de los ascendientes podrán ejercer este derecho si, además del vínculo familiar acreditan la dependencia económica del español.

La práctica consular española hace que los supuestos de familiares de españoles y de comunitarios se resuelvan de manera idéntica a los de familiares de ciudadanos extranjeros residentes legales. Los requisitos que se exigen van mucho más allá de lo que la propia norma autoriza. Los Informes anuales al Parlamento del Defensor del Pueblo Español hacen referencia de manera constante desde el año 2002 a las deficiencias de funcionamiento detectadas en las Misiones Diplomáticas españolas en el extranjero. Estas deficiencias afectan muy directamente al ejercicio de derechos por parte de los familiares de españoles y de comunitarios que desean acceder a territorio español. En varios consulados españoles la única diferencia entre el procedimiento para reagrupar al cónyuge del extranjero residente legal y al cónyuge de español o comunitario es que no existe un impreso habilitado al efecto, por lo que se sustituye por la exigencia de un acta notarial en la que el español o comunitario ha de mostrar su voluntad de iniciar los trámites para la reagrupación de su cónyuge, requisito que no encuentra respaldo en norma legal alguna (véase en la página 283 del anuario del Defensor del Pueblo 2004, la queja formulada por una Asociación acerca de la información errónea facilitada en las páginas web de distintos consulados de España). Se sigue exigiendo visado en todo caso al ciudadano extranjero que alega un vínculo familiar con español, los requisitos para la obtención de visado varían en función del Consulado donde el familiar se dirija, el concepto de dependencia económica para ascendientes y mayores de 21 años sigue dependiendo exclusivamente del criterio consular y, por último, y no por ello menos grave, los consulados de España en el extranjero continúan cuestionando la veracidad de los matrimonios contraídos entre ciudadanos españoles y extranjeros, a este respecto pueden consultarse los Anuarios del Defensor del Pueblo desde el año 2002 al 2004 que dan cumplida cuenta de las quejas formuladas, así como de las recomendaciones realizadas por el Defensor del Pueblo y no atendidas por el Ministerio de Asuntos Exteriores. La práctica consular generalizada es que si un ciudadano extranjero, acredita su matrimonio con un ciudadano español, se requiera por parte del consulado que el español manifieste su voluntad, mediante acta notarial, de que desea que su cónyuge se reúna con él en España. A mi juicio esa “manifestación de voluntad” carece de apoyo legal alguno. Veamos un ejemplo: ciudadano español que reside habitualmente en un país tercero, no miembro de la UE, y que se encuentra casado con un nacional de ese país tercero. En este supuesto la cuestión a dilucidar es ¿puede residir ese cónyuge en España con independencia de dónde resida el español? Los motivos pueden ser muy variados, por motivos laborales más o menos prolongados el español ha de residir en el extranjero y sin embargo su cónyuge desea residir en España, o bien el cónyuge desea establecer su domicilio en España junto a sus hijos menores, o el cónyuge desea realizar estudios en España, mientras el español reside en el extranjero. Cualquiera de estos supuestos carece de conexión alguna con el Derecho comunitario, pero tampoco encuentra regulación expresa en ninguna norma interna. La conclusión, una vez más, es clara: donde la norma no distingue no se debe hacer distinción; los cónyuges de los españoles solamente habrán de acreditar que no se encuentran separados de derecho para poder ejercer su derecho a residir en España, careciendo de apoyo legal alguno la solicitud de cualquier otro requisito. El concepto de separación de hecho que manejan las autoridades administrativas en materia de visados de reagrupación familiar de cónyuges de español dista con mucho del concepto de separación de hecho que se utiliza en el resto de nuestro ordenamiento

jurídico, y cuáles son sus efectos civiles en cuanto al matrimonio. Una vez superado el primer filtro en cuanto a la validez del vínculo matrimonial contraído, esto es, controlada la validez del consentimiento, no existe por tanto motivo alguno que permita a la Administración actuar de manera distinta ante un matrimonio de los llamados mixtos y otro contraído entre españoles. Por lo tanto, y en el supuesto concreto de los matrimonios mixtos entre español y extranjero, rige en primer lugar la presunción de validez, y solo en el caso de que existan indicios se podrá entrar a valorar la presencia de un posible fraude. Una vez constatada la inexistencia de fraude no existe norma legal alguna que permita a la Administración española indagar acerca del lugar de residencia de los contrayentes o de si conviven diariamente o no bajo el mismo techo.

Otra cuestión a plantear es la posible discriminación que se podría plantear, en el caso español por disfrutar de mejores condiciones, de los familiares de ciudadanos españoles respecto de los familiares de ciudadanos comunitarios. El TJCE se ha ocupado ya de estos supuestos y de otros que algunos autores han llamado *“la discriminación a la inversa”*, supuestos en los que la normativa nacional puede perjudicar a los familiares de los nacionales comunitarios que no han ejercido la libre circulación dentro del territorio de la UE, dado que el Derecho nacional no reconoce a esos familiares los derechos que el Derecho comunitario les reconocería si su familiar comunitario hubiese ejercido el derecho a la libre circulación en otro país de la UE. La jurisprudencia del TJCE consagró en primer lugar la necesidad de tratar de forma similar a los cónyuges de los nacionales y de los comunitarios (Santaolaya, 2004). Así, la sentencia de 7 de julio de 1992 (caso Singh): *“que los artículos 48 y 52 del Tratado CE (actualmente artículos 39 CE y 43 CE, tras su modificación) no se oponen a que los Estados miembros apliquen a los cónyuges extranjeros de sus nacionales normas de entrada y de residencia más favorables que las establecidas por el Derecho comunitario”. Continúa la sentencia citada señalando que “el cónyuge, debe disfrutar, cuando menos, de los mismos derechos que le otorgaría el Derecho comunitario si su esposo o su esposa entrase y residiese en el territorio de otro Estado miembro”*

Más adelante, la sentencia del TJCE de 11 de abril de 2000 (caso Arben Kaba) da un paso más y declara que no es contrario al Derecho comunitario que un Estado miembro decida privilegiar a los cónyuges extranjeros de sus nacionales en relación a los cónyuges extranjeros de los residentes comunitarios. La normativa de inmigración del Reino Unido exigía a los cónyuges de trabajadores migrantes nacionales de los demás Estados miembros que hayan residido durante cuatro años en el territorio de Reino Unido antes de poder solicitar una autorización para residir en él por tiempo indefinido y que se examine dicha petición, mientras que impone tan sólo una obligación de residencia de doce meses a los cónyuges de personas residentes y establecidas en el referido territorio. Conforme a la sentencia citada, los Estados miembros pueden tener en cuenta la diferencia objetiva que existe entre sus propios nacionales y los de los demás Estados miembros en el momento de fijar las condiciones de concesión de una autorización de residencia por tiempo indefinido en su territorio a los cónyuges de dichas personas. Pueden exigir, para conceder un derecho de residencia incondicional a los cónyuges de personas que no disfrutaban de tal derecho, un período de residencia más largo que el exigido en el caso de los cónyuges de personas que ya poseen tal derecho.

Otros familiares de españoles no incluidos en el ámbito de aplicación del RD 178/03: progenitores en situación documental irregular de menores españoles

El concepto de familia que regula el RD 178/03 es muy restringido. Nos encontramos con otros familiares, miembros también de lo que podemos llamar familia nuclear, que quedan fuera de este régimen privilegiado de extranjería, aunque resulta a mi juicio insostenible mantener que no sean titulares de ese derecho fundamental a residir en España. De

todos los supuestos (parejas de hecho, descendientes mayores de 21 no dependientes, ascendientes no dependientes, incapaces, menores tutelados) destaca el de los progenitores extranjeros de menores de edad españoles. La normativa española de extranjería vigente no permite la obtención de autorización de residencia en España de los padres de los menores, ciudadanos de la Unión o nacionales españoles. Hasta el 7 de febrero del 2005 estas situaciones tenían respuesta y solución en el artículo 49.2. f) del Reglamento de ejecución de la LO 4/2000, ya que se le otorgaba a los ascendientes directos de un menor español, cuando este menor vivía a sus expensas, una exención del visado obligatorio para la obtención de la autorización de residencia y trabajo (incluso el TS en sentencia de 1 de diciembre de 2003, se había pronunciado en el caso de que no se acreditaran los medios económicos, concediendo la exención de visado por el mero hecho de la filiación). El RD 2393/2004 ha derogado el anterior reglamento sin recoger en su articulado un precepto similar, por lo que los padres de menores españoles o nacionales de otro país de la Unión Europea, quedan con la normativa española en el más absoluto abandono, sin poder acceder a una autorización de trabajo y residencia, obligando al menor español o comunitario a abandonar su estado o la Unión Europea en compañía de sus padres o negándole al menor el derecho básico al cuidado efectivo y acompañamiento de sus padres, y por ende a la unidad familiar, vulnerándose de este modo lo establecido en el artículo 8 de la Convención Europea de Derechos Humanos.

Los Tribunales españoles no se han pronunciado aún sobre el posible derecho que estos padres puedan tener a residir en España. Sin embargo, sí se ha pronunciado el Tribunal Supremo en supuestos de expulsión; así la sentencia del TS (Sala 3ª, Sección 5ª) de 26 de enero del 2005, ha declarado la nulidad de la expulsión de la madre de nacionalidad brasileña de un menor español. El TJCE sí se ha pronunciado, en sentencia de 19 de octubre de 2004, caso Chen, en un supuesto similar, relativo al derecho a residir de manera permanente en territorio de la UE de una ciudadana china, madre de una menor de edad de nacionalidad irlandesa. La negativa del gobierno británico a conceder a madre e hija un permiso de residencia de larga duración se basa en que la menor, de ocho meses de edad, no ejerce ningún derecho derivado del Tratado CE, como los previstos en el artículo 5, apartado 1, de las EEA Regulations, y en que la madre no está autorizada a residir en el Reino Unido con arreglo a la normativa citada.

De la jurisprudencia anterior del TJCE (sentencia del TJCE 18 de junio de 1987, caso Lebon) se desprende que la condición de miembro de la familia «a cargo» resulta de una situación de hecho que se caracteriza porque el titular del derecho de residencia garantiza los recursos necesarios para la subsistencia del miembro de la familia. En el caso que analiza la sentencia citada se presenta precisamente la situación inversa, ya que el titular del derecho de residencia está a cargo del nacional del Estado tercero que se ocupa de su cuidado efectivo y que desea acompañarlo. En este contexto, la madre de nacionalidad china no puede invocar la condición de ascendiente «a cargo» de la menor de nacionalidad irlandesa, en el sentido de la Directiva 90/364, con el fin de disfrutar de un derecho de residencia en el Reino Unido. En cambio, la negativa a permitir que el progenitor, nacional de un Estado miembro o de un Estado tercero, que se ocupa del cuidado efectivo de un niño al que el artículo 18 CE y la Directiva 90/364 reconocen un derecho de residencia, resida con el niño en el Estado miembro de acogida privaría de todo efecto útil al derecho de residencia de este último. Argumenta la sentencia que un niño de corta edad puede invocar los derechos de libre circulación y de residencia garantizados por el Derecho comunitario. La aptitud de un nacional de un Estado miembro para ser titular de los derechos garantizados por el Tratado y por el Derecho derivado en materia de libre circulación de las personas no puede supeditarse al requisito de que el interesado haya alcanzado la edad mínima

para disponer de la capacidad necesaria para ejercitar por sí mismo dichos derechos. Ni del tenor ni de la finalidad perseguida por los artículos 18 CE y 49 CE y por las Directivas 73/148 y 90/346 se desprende que el disfrute de los derechos que constituyen su objeto esté supeditado a un requisito de edad mínima. Es evidente que el disfrute de un derecho de residencia por un niño de corta edad implica necesariamente que el niño tenga derecho a ser acompañado por la persona que se encarga de su cuidado efectivo y, por tanto, que esta persona pueda residir con él en el Estado miembro de acogida durante su estancia en éste. Concluye el Tribunal diciendo que, sólo por esta razón procede responder que cuando, “como sucede en el asunto principal, el artículo 18 CE y la Directiva 90/364 confieran un derecho de residencia por tiempo indefinido en el Estado miembro de acogida a un menor de edad nacional de otro Estado miembro, estas mismas disposiciones permiten que el progenitor que se encarga del cuidado efectivo de dicho ciudadano resida con él en el Estado miembro de acogida”.

BIBLIOGRAFÍA

- ÁLVAREZ RODRÍGUEZ A. Algunas reflexiones urgentes relativas a la reagrupación familiar en el Derecho comunitario (A propósito de la Directiva 2003/86CE del Consejo, de 22 de septiembre de 2003, sobre el derecho a la reagrupación familiar). *Revista digital de Derecho de extranjería* <http://www.reicaz.es>
- BLÁZQUEZ PEINADO M^a D., 1998 *La ciudadanía de la Unión*. Valencia: Tirant Lo Blanch.
- DE LUCAS MARTÍN J. La difícil igualdad (A propósito de una reciente sentencia del Tribunal Constitucional). *Revista de Derecho Migratorio y extranjería*. N^o 3 Julio 2003, *Lex Nova Valladolid*.
- ESTEBAN DE LA ROSA G. Y MOLINA NAVARRETE C., 2003 “Una nueva reordenación del régimen jurídico de los trabajadores extranjeros en España: comentario a la L.O. 14/2003, de 20 de noviembre” en, C. Molina Navarrete (coord.): *Las reformas socio-laborales del final de la legislatura*, Centro de Estudios Financieros.
- FERRAJOLI L., 1999 *Derechos y Garantías. La ley del más débil*. Madrid: Trotta.
- FERRER I GÓMEZ A., 2001 *Libre circulación de nacionales de terceros Estados y miembros de la familia en la Unión Europea*. Barcelona: Instituto Universitario de Estudios Europeos.
- FERRER I GÓMEZ A., 2002 Derecho de entrada de nacionales de países terceros cónyuges de nacionales de estados miembros”. *Revista La Ley*, 9 de noviembre.
- JIMÉNEZ BLANCO P., 2003 Las libertades de circulación y de residencia de los miembros de la familia de los ciudadanos de la Unión Europea *Diario La Ley* n^o 5771, 30 de Abril
- MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES J., 2002 *La inmigración y el asilo en la Unión Europea. Hacia un nuevo espacio de libertad, seguridad y justicia*. Madrid: Colex.
- MOYA ESCUDERO M., 2000 El derecho a la reagrupación familiar en la Ley de Extranjería, *La Ley*, 2000-1 (D-25).
- MOYA ESCUDERO M., 2001 (coord.) *Comentario sistemático a la Ley de Extranjería (LO 4/2000 y LO 8/2000)*. Granada: Comares.
- RIBAS MATEOS N., 2004 *Una invitación a la sociología de las migraciones*. Barcelona: Bellaterra.
- SANTAOLAYA MACHETTI P., 2004 El derecho a la vida en familia de los extranjeros. Valencia: Tirant lo Blanch

Aspectos económicos y laborales de la inmigración [Mesa II]

La regularización permanente: una opción sostenible

M^a Luisa Trinidad García

Profesora Titular de Derecho Internacional Privado

UNIVERSIDAD DE ALMERÍA

Hacia el trabajo decente:

sistema de indicadores sociales para la medición de la inserción laboral
de la población extranjera en Andalucía. Una aplicación al estudio de las
desigualdades por género y nacionalidad

Estrella Gualda Caballero

Profesora Titular de Sociología

UNIVERSIDAD DE HUELVA

Prostitución femenina e inmigración en Sevilla

Emma Martín, Assumpta Sabuco y Erica Bredy

UNIVERSIDAD DE SEVILLA

La regularización permanente: una opción sostenible

M^a Luisa Trinidad García

Profesora Titular de Derecho internacional privado

UNIVERSIDAD DE ALMERÍA

RESUMEN

El presente trabajo tiene por objeto estudiar las diferentes hipótesis que en el actual marco jurídico de la extranjería han sido consideradas susceptibles de regularizar la situación de los extranjeros no comunitarios en España. La trascendencia de estas previsiones radica en su carácter permanente, su formulación excepcional y su aplicación individual, al margen, pues, de decisiones coyunturales; es más, diríamos que para descartar en lo sucesivo regularizaciones extraordinarias. Constituye una opción de la política migratoria nacional, puesto que en las directrices comunitarias sólo se contempla para los extranjeros irregulares la repatriación o el retorno voluntario. A nuestro modo de ver, en todo caso, es plausible la coexistencia de medidas de control y ordenación legal de los flujos con otras que permitan la reintegración en la normalidad administrativa para poder ejercer con plenitud los derechos y obligaciones de ciudadano. Si existe una tipología bien definida que responde a un interés merecedor de protección, la propia delimitación aleja cualquier reproche de “efecto llamada” que no sea el estructural que provoca la desigualdad.

Palabras Clave Inmigrante irregular. Regularización permanente individual.

ABSTRACT

The aim of this paper is to study the different hypotheses within the framework of the new alienship law that have been considered appropriate to regulate the situation of non-EU foreigners in Spain. The relevance of these provisions lies in their permanent nature, their exceptional formulation and their individual application regardless of opportune decisions. Furthermore, we would say that they will rule out special regularizations from now on. They therefore constitute extra options for the national immigration policy, since the community rules only contemplate extradition or voluntary return for illegal immigrants. In our opinion, control measures and legal regulation of influxes are compatible in any case with other measures that will allow re-insertion and administrative legality to make possible the exercise of citizens' rights and duties. If a well defined typology is in place in response to an interest that deserves protection, its definition will exclude any “call effect” reproach other than the structural one that causes inequality.

Keywords Inmigrant ilegal. Regularization permanent individual.

I. MODELOS DE REGULARIZACIÓN PRACTICADOS EN ESPAÑA

Siguiendo -con ligeras variaciones- la clasificación que hicimos en un trabajo anterior TRINIDAD y MARTÍN (2005, 103), podemos sostener que desde la promulgación en el año 1985 de la primera Ley Orgánica sobre derechos y libertades de los extranjeros en España, se han aplicado los siguientes modelos de regularización:

1. Regularización colectiva y extraordinaria acordada en un proceso general llevadas a cabo en los años 1985-1986, 1991, 1996, 2000.
2. Regularización selectiva (encubierta) practicada al hilo de la aprobación de los sucesivos contingentes hasta el año 2000.
3. Regularización extraordinaria sobre procedimiento ordinario de aplicación individual: la acometida en el año 2001 sobre la base del art. 31.4 LOE según redacción dada por la Ley 4/2000 tras su reforma por la Ley 8/2000.
4. Regularización extraordinaria (7 febrero 2005 a 7 mayo 2005) denominada proceso de normalización con estricta vinculación al mercado de trabajo.
5. Regularización permanente y ordinaria: por definición de aplicación individual, carácter excepcional, y ajena a procesos coyunturales como reformas o presión social (opción que, propiamente, empezará ahora a dar sus frutos).

La existencia de extranjeros irregulares supone:

- Que su relación con la Administración se produce en condiciones de desigualdad, de manera que el extranjero, por el mero hecho de ser irregular, está en la zona más baja de la jerarquía legal, ocupando un nivel inferior al ciudadano.
- Su vulnerabilidad es aprovechada por ciertos empresarios que pueden así cubrir sus necesidades a muy bajo coste: la fragilidad administrativa permite la explotación de los inmigrantes irregulares.

Desde la perspectiva europea, el *Estudio sobre los vínculos entre la migración legal e ilegal* presentado en Bruselas el 4 de junio de 2004 (COM, 2004, 412 final), reconoce la existencia de más de 26 operaciones realizadas al respecto desde los años 70, con un aumento destacado a partir de los años 90 –seguramente aquí los datos se centran en la experiencia española-, lo que implica que por término medio cada 6,5 años se han realizado actuaciones de esta índole en diversos Estados de la UE, aunque no se han aplicado en todos, ni tampoco se han contemplado bajo las mismas condiciones. Según datos de octubre de 2003, los flujos anuales de migración ilegal en la UE alcanzan más de seis dígitos y se confirma una clara conexión entre los migrantes ilegales y el mercado laboral no regulado, calculándose que a la economía sumergida corresponde entre el 7 y el 16% del PIB de la UE, -aunque evidentemente la cifra no se debe en su totalidad a los migrantes irregulares-.

Con este tipo de regularizaciones se conoce mejor la cifra real de los inmigrantes que están en el territorio; se reducen las del empleo en la economía sumergida; se evita que un porcentaje de personas coexista entre nosotros con sus derechos del todo limitados y, asimismo, reduce situaciones de marginación que pueden desembocar en la delincuencia. Pero cada nueva regularización implica, en todo caso, el reconocimiento de un fracaso de toda Administración, admitiendo su incapacidad para canalizar los flujos migratorios de manera adecuada.

II. ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE LA REGULARIZACIÓN

Como hemos dicho, una consecuencia común a toda regularización es la integración en la normalidad legal –la mayoría de las veces con una autorización temporal- de un porcentaje de extranjeros que, por una u otra razón, se hallan en nuestro territorio en situación de infracción del ordenamiento jurídico-administrativo que regula el régimen de extranjería. En la mayoría de los casos, junto a las opciones que se ofrecen para los trabajadores de hecho, destacan razones de tipo humanitario y de interés social. Según el estudio antes mencionado, la eficacia de los programas de regularización practicados hasta la fecha –queda fuera de la valoración, por tanto, el más importante seguido en España-, arroja diversas conclusiones positivas como las ya expuestas, a las que cabe añadir el aumento de los ingresos públicos mediante el pago de impuestos y seguridad social. Otras, en cambio, son menos amables y cuestionan su incidencia para reducir la magnitud del mercado laboral no regulado, o bien consideran que dichas regularizaciones ofrecen hasta cierto punto un estímulo a la migración ilegal.

La lucha contra la migración no controlada es un objetivo prioritario al que con mejor o peor fortuna se aplican todos los gobiernos de los países receptores de flujos migratorios, y asimismo lo es para la propia UE (MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, 2002, 31 y ss.). Las directrices de la política legislativa comunitaria, hacen hincapié en la necesidad de que los flujos se realicen con la pertinente autorización del país de destino. En cuanto a los inmigrantes irregulares que ya se encuentran en territorio comunitario, principalmente se contempla el regreso al lugar de procedencia, si bien, la política de retornos se pretende acompañar con medidas de cooperación con los países de origen dispuestos a aceptar a sus nacionales (Consejo Europeo, cumbre de Sevilla, 2002). Así se desprende también del *Informe sobre la política europea de inmigración* presentado por M. THIERRY MARIANI a la Asamblea Nacional el 19 de noviembre de 2003.

En dicho Informe, se da cuenta de las diferentes medidas para luchar contra la inmigración clandestina (Acuerdos de readmisión, reconocimiento de decisiones sobre repatriación, obligaciones de los transportistas,...), sin que existan referencias a vías de regularización. Y es que, al respecto, es significativa la disparidad entre los propios países miembros, como se puso de manifiesto cuando se presentó la iniciativa francesa de propuesta de Directiva para conceder una autorización de estancia temporal a las víctimas del tráfico ilegal que colaboren con la policía. Las dificultades fueron muchas con oposición concreta, entre otros, de países como Alemania y Austria, críticos con la definición de víctimas y contrarios particularmente a que puedan ser beneficiarios de acceso al empleo y a la formación profesional. Sin ir más lejos, de otra parte, recordemos el revuelo inicial que existió en algunas instituciones europeas ante el proceso de normalización llevado a cabo en España.

Por el momento, no obstante, ha sido aprobada la Directiva 2004/81/CE del Consejo de 29 de abril de 2004, relativa a la expedición de un permiso de residencia a nacionales de terceros países que sean víctimas de la trata de seres humanos o hayan sido objeto de una acción de ayuda a la inmigración ilegal, que cooperen con las autoridades competentes. En su considerando quinto se dice que “no afecta tampoco a las prerrogativas de los Estados miembros en cuanto al derecho de residencia concedido por razones humanitarias u otras” (DOUE L 261/19 de 6.8.2004). Y como precedente hay que anotar la Directiva 2002/90/CE del Consejo de 28 de noviembre de 2002, destinada a definir la ayuda a la entrada, a la circulación y a la estancia irregulares que ha sido transpuesta ya a nuestro ordenamiento (DOUE L 328/17 de 5.12.2002).

Desde luego, la proliferación de procesos extraordinarios de regularización constituye una dinámica preocupante, como dice SOLANES (4, 2003, 128), que no va a tener

continuidad en nuestra legislación de extranjería, según ha manifestado públicamente la actual Secretaria de Estado para la Extranjería y la Inmigración, Sra. Consuelo Rumí. Pero inclusive tenemos dudas razonables sobre si los detractores del proceso de normalización -(PP)- que concluyó en mayo, lo son también de los supuestos de regularización permanente, al insistir en sus manifestaciones de que la causa de los masivos intentos de cruce de fronteras en Ceuta y Melilla (primeros días del mes de octubre de 2005), obedecen a un efecto llamada que provoca la política migratoria del Ejecutivo del PSOE. De ser así, habría que recordar que supuestos de regularización permanente se contemplaron de igual manera en la legislación de extranjería vigente durante el mandato del PP (Ley 4/2000 reformada por Ley 8/2000).

De cualquier manera, es lo cierto que entre las razones alegadas por el PP para modificar el tenor del artículo 29.3 de la Ley de Extranjería en su versión de la Ley 4/2000, de 11 de enero, se adujo que era una manera de premiar una actuación que ha sorteado en el inicio el cumplimiento de las exigencias de la norma –si bien, como ya se ha dicho, también se incluyeron supuestos de regularización permanente en la Ley 8/2000–; o, desde otro ángulo completamente opuesto, la regularización permanente se cuestiona porque supone el consentimiento y complicidad del Estado a que existan personas en situación irregular durante un largo tiempo (hasta 5 años, recordemos, en la legislación derogada) –entre otros-, (RUIZ, 2004).

La regularización ordinaria, finalmente, no se cuenta entre las líneas de actuación que la UE trabaja en la búsqueda de la armonización de su política migratoria –no consideramos como tal el Derecho de Asilo-. En la presentación por la Comisión del Libro Verde *El planteamiento de la UE sobre la gestión de la inmigración económica* (Bruselas, 11.1.2005 COM (2004) 811 final), se dice que “para que la política de migración económica de la UE sea eficaz es necesario que la gestión de los flujos migratorios se efectúe en cooperación con los países de origen, teniendo en cuenta sus realidades y necesidades. Las medidas que se adopten deberán ir acompañadas de políticas firmes de integración de los inmigrantes **admitidos**” (La negrita es nuestra). Parece claro, pues, que la aspiración comunitaria se sitúa, por ahora, en un escalón mucho más alto, es decir, en el de apostar por la integración de los inmigrantes admitidos, esto es, de los autorizados a trabajar. Para la inmigración irregular –como anteriormente vimos-, el enfoque es el de la regularización en función de ser víctima de la trata de seres humanos o por colaborar en la denuncia de redes de ese tipo del tráfico ilegal, o de forma genérica la repatriación.

III. ARGUMENTOS PARA JUSTIFICAR LA OPCIÓN DE SUPUESTOS PERMANENTES DE REGULARIZACIÓN

Es sabido que las causas que motivan los movimientos migratorios en el tiempo presente son estructurales, y que está coartada la libertad individual para ejercer un *ius migrandi* que, como recuerdan AGUELO y CHUECA (2003, 291), comprende el derecho a no emigrar, el derecho a emigrar y el derecho a establecerse libre y pacíficamente en cualquier otro territorio. Como también sabemos, hoy por hoy, el derecho sólo se ejercita para salir del propio territorio sin que encuentre correspondencia en la elección del lugar de establecimiento mientras que no se obtenga la autorización del Estado de destino.

Así las cosas, con independencia de que existan o no medidas de regularización permanente, hay y seguirá habiendo personas desesperadas que sucumben al señuelo de las mafias para intentar su entrada en España u otro Estado miembro. Unos, los menos -aunque más “visibles” por la difusión mediática cuando son interceptados al llegar en pateras,

escondidos en camiones, o trepando las vallas de Ceuta y Melilla-; otros, los más, caen en esa situación al no regresar a su lugar de procedencia una vez cumplido el período de estancia que le cubría el visado, sin perjuicio de otras variadas vicisitudes -generalmente favorecidas porque la persona cuenta con redes familiares o sociales que le acogen, o consigue subsistir en el empleo no regulado-. En definitiva, personas que se encuentran entre nosotros sin cobertura administrativa, sobreviviendo como ciudadanos de segunda categoría (RUBIO, 36, 2002, 173). El riesgo que asumen es el de estar siempre expuestos a la extorsión de las propias mafias que les traen; a la explotación laboral; la marginación social; y, por supuesto, a recibir la sanción de expulsión que les impedirá regresar -legalmente en el caso español- en un período de entre 3 y 10 años (Art. 58.1 LOE).

Esa realidad de la existencia de irregulares obliga a luchar contra su proliferación, pero incluyendo en el **conjunto de las medidas** que se deben adoptar, mecanismos para la regularización. Y lo respaldamos como complemento necesario para aspirar a unos flujos migratorios *sostenibles* porque somos conscientes, de una parte, de la dificultad de extraer el principio general de que cualquier trabajador extranjero por el hecho de serlo obtendrá una autorización para residir y trabajar -la dicción del art. 36.3 LOE abre una puerta a esa interpretación para algunos, sin que exista una opinión pacífica, al respecto- (RUIZ, 2002, 2003 y 2004); de otra, porque no es posible lograr un control absoluto de las fronteras para que lleguen sólo los previamente autorizados. Además, ni siquiera así podríamos garantizar el regreso en plazo de todos al término de la vigencia del período de estancia; o, finalmente, de que se tenga capacidad o posibilidad de llevar a cabo la repatriación, devolución o expulsión de cada inmigrante que carezca de la preceptiva autorización para residir y trabajar.

El escenario, en fin, es harto complejo y no admite recetas simples. Pensemos, de entrada, que ya se empieza a bajar la cifra de unos posibles 200.000 extranjeros AGUELO, (9, 2005) que van a quedar fuera del proceso de normalización; más otros 100.000 que se calcula no tuvieron opción al mismo; también se certifica que los desequilibrios económicos son cada vez más profundos (según el *Informe sobre desarrollo humano 2005* de la ONU, las 500 personas más ricas tienen ingresos más altos que los 416 millones de personas más pobres), sin que la cooperación económica con los países emisores de emigrantes sea todavía la suficiente. Al tiempo, todos los analistas confirman un incremento de las necesidades de mano de obra extranjera (especialmente cualificada en el caso de Alemania para los que ha creado la Carta Verde o el Reino Unido que otorga facilidades para permisos temporales) o, en general, para sectores específicos no cubiertos por los nacionales tales como peón agrícola, construcción, hostelería, transporte por carretera, etc.); pero también aumentan, de otra parte, las exigencias de control sobre las personas por razones de seguridad. Por todo ello, tiene razón Daniel Innenarity en su artículo de opinión "El horizonte cosmopolita" (El País, 8 de septiembre de 2005), cuando afirma que "Vivimos en un mundo en el que coinciden la fuente de los problemas y su solución: las interdependencias, los flujos y corrientes, los efectos múltiples y dispersos, la ingobernabilidad, las redes sociales son tanto el origen de nuestros problemas como el marco de las posibles soluciones".

En esta encrucijada de intereses que, de alguna manera, nos parece reflejada en la opinión del profesor Ignacio SOTELO cuando se refiere a "La gran contradicción europea" (El País, 30 de octubre de 2005) en lo que viene a decir que la secularización de los derechos humanos que implica su igualdad se contradice cuando las sociedades sólo funcionan cuando son asimétricas, pensamos que la decisión de política legislativa de contemplar, al menos, unos supuestos racionales que permitan la reintegración como ciudadanos de pleno derecho a personas que ya se encuentran entre nosotros, constituye un complemento justo porque no hay mejor integración que aquella que comienza por reconocer la

existencia de un inmigrante que está en situación irregular. El *quid* de la cuestión es, sin duda, ponerse de acuerdo en los supuestos con el fin de que la regularización permanente sea un elemento más de *sostenibilidad* de los flujos migratorios, y no la fórmula para que la excepción termine derivando en regla.

Si así fuera, no resultaría fácil combatir el argumento de que se alienta el acceso al territorio al margen de la legalidad, o se propicia el incremento de mafias dedicadas al tráfico de personas. Pero, en definitiva, es que hay que saber que las oportunidades reales de conseguir una vida digna, cuando se carece de la preceptiva autorización en el momento de llegada, se suele convertir en una insostenible perpetuación de la penuria de la que se está tratando de escapar; y, en muchas ocasiones, con serio riesgo para la vida.

Por esto, las “amnistías administrativas” deben responder a un interés digno de protección y contemplarse en concurrencia con otras técnicas y medidas de control y ordenación de los flujos, (muy especialmente la mejora en la cooperación con los países de origen en sentido amplio: económico, formativo e informativo, etc.), que, por un lado, tiendan a adecuar e ir corrigiendo la injusticia social que está, principalmente, en la raíz de la necesidad de emigrar y, por otro, permita conocer y acceder a los cauces legales para llevar a cabo su proyecto migratorio. Como ya señalé en otra ocasión, TRINIDAD, (1, 2002, 106) “Devolver, expulsar, favorecer el retorno voluntario o regularizar deben ser opciones tan legítimas como precisas, cada una de ellas, para dar salida a las diversas situaciones que la migración presenta en la actualidad”. Y, como también he apuntado, recientemente, en un artículo de opinión, que se facilite a los nacionales del sur de África las ofertas de empleo por vía del contingente y se les otorgue en mayor medida los correspondientes visados de residencia y trabajo (La Voz de Almería, 11.X.2005).

La regularización permanente -dice PEPINO- (1999, 11) es un instrumento fundamental de un gobierno dúctil y programático. El hecho de que un extranjero haya alcanzado en el país de acogida una situación social estable, debería reconocerse ofreciéndole la posibilidad de formar parte del sistema, y no castigarle porque en un momento determinado, haya, por ejemplo, incumplido algunos plazos legales. A nuestro juicio, un sistema basado en una adecuada información; con unas condiciones flexibles para acceder al mercado de trabajo -en consonancia con la demanda real de la situación nacional de empleo-; con una pertinente labor de la Inspección de Trabajo; con una gestión diligente en los diferentes ámbitos de la Administración con responsabilidad en la materia -destacadamente en los consulados-, debe ayudar a reducir de forma considerable tanto la irregularidad inicial como la sobrevenida. Y, en la medida en que no puede ser erradicada de forma absoluta, vemos plausible que el marco jurídico contemple unas condiciones permanentes de regularización justas y razonables.

IV. TRATAMIENTO EN EL MARCO JURÍDICO VIGENTE

La Ley 14/2003, ha llevado a cabo una modificación de tipo formal en la regulación de la residencia por circunstancias excepcionales que, tras el desarrollo reglamentario, consigue cambios de cierto calado que, en algunos aspectos, se consideran extralimitaciones legales según el recurso que ha presentado la Asociación SOS RACISMO (Núm. 001/0000039/2005) ante la Sección 4ª de la Sala 3ª del Tribunal Supremo. La diversificación de supuestos repartida en diferentes apartados del artículo 31 en la versión de la Ley 8/2000, se reagrupan ahora en el número 3 del art. 31 LOE y el desarrollo se concreta en la Sección 3ª del Título IV del reglamento en los artículos 45 a 47. Para ROJO y CAMÓS, (8, 2005, 93) la base jurídica de los supuestos de residencia temporal por razones excepciona-

les es el artículo 36.3 de la Ley de Extranjería. Para nosotros, sin duda, lo es el art. 31.3, sin perjuicio de que bajo el supuesto recogido en el art. 36.3, el trabajador de hecho de nacionalidad extranjera puede encontrar una vía de regularización por arraigo laboral o social.

Conforme a su tenor literal:

“La Administración podrá conceder una autorización de residencia temporal por situación de arraigo, así como por razones humanitarias, de colaboración con la justicia u otras circunstancias excepcionales que se determinen reglamentariamente. En estos supuestos no será exigible el visado.” (art. 31.3 LOE)

Por su parte, el art. 45 del reglamento indica que:

“De conformidad con el artículo 31.3 de la Ley orgánica 4/2000, en atención a las circunstancias excepcionales que concurren, se podrá conceder una autorización de residencia temporal a los extranjeros que se hallen en España *en los supuestos determinados en el presente artículo* siempre que no haya mala fe por el solicitante.” (la cursiva es nuestra)

De la lectura del conjunto del articulado podemos considerar que los conceptos sobre los que el legislador quiere mantener una vía de regularización permanente son:

1. Arraigo: laboral o de integración social
2. Razones de protección internacional
3. Razones humanitarias
4. Colaboración con autoridades administrativas o judiciales
5. Razones de interés público o seguridad nacional

Ahora bien, a tenor del recurso antes mencionado, el reglamento en este punto *determina* lo que sólo debía ser *desarrollado* y omite lo que debía ser determinado. Se defiende así que, en el art. 31.3 LOE, el arraigo, las razones humanitarias y de colaboración con la justicia, son situaciones que no admiten una *determinación* reglamentaria (en tanto se traduce en una limitación). A los efectos, se solicita la impugnación del inciso del reglamento que hemos destacado en cursiva, hilando sólidamente, en general, cada una de las solicitudes de nulidad planteadas al Alto Tribunal.

Es evidente que, dadas las limitaciones de extensión del presente trabajo, no podemos detenernos en el análisis de dicho recurso, pero sí queremos llamar la atención sobre el hecho de que, si bien, el inciso sobre el que se pide la nulidad impide extender la regularización a otros supuestos de los en él descritos, el propio Reglamento sí contempla posibilidades distintas para una regularización individual en su Disposición Adicional Primera, punto 4, inciso final cuando dice:

“Asimismo, el Secretario de Estado de Inmigración y Emigración, previo informe del Secretario de Estado y Seguridad, podrá otorgar autorizaciones individuales de residencia temporal cuando concurren *circunstancias excepcionales no previstas en este Reglamento*”.

Así, aunque como se señala en el Dictamen del Consejo de Estado (expediente 3203/2004), esta facultad estaba pensada para la situación de los penados extranjeros clasificados en tercer grado o en libertad condicional, y para los que realizan actividades en talleres penitenciarios; se puede concluir, de una parte, que el artículo 45 del reglamento no agota los supuestos de regularización permanente sobre la base del mandato del artículo

31.3 LOE, y, de otra, que el alcance de las *circunstancias excepcionales* no tiene por qué limitarse a las situaciones aludidas por el Consejo de Estado.

El arraigo laboral

Podrán obtener una autorización de residencia temporal los extranjeros que acrediten la permanencia continuada en España durante un período mínimo de dos años, siempre que carezcan de antecedentes penales en España y en su país de origen, y que demuestren la existencia de relaciones laborales cuya duración no sea inferior a un año (apartado 2, a) del art. 45). A estas condiciones debemos añadir las de procedimiento que aparecen recogidas, de manera particular, en el apartado 2, b) del art. 46): "... a los efectos de acreditar la relación laboral y su duración, el interesado deberá presentar una resolución judicial que la reconozca o la resolución administrativa confirmatoria del acta de infracción de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social que la acredite."

Aunque se han oído voces críticas sobre estos medios de acreditación, no podemos olvidar que en el ámbito laboral ambos constituyen la garantía de la defensa de los derechos de los trabajadores (sean éstos nacionales o extranjeros) y, desde luego, la Inspección de Trabajo cumple así una finalidad que le es consustancial y para la que actúa de oficio (el reglamento dedica los arts. 148 a 152 a las "Infracciones y sanciones en el orden social y vigilancia laboral). Por tanto, tales medios no pueden ser objeto de reproche. Ahora bien, el problema es que se constituyen como únicos medios de prueba cuando no son fáciles de obtener, puede transcurrir un considerable plazo de tiempo hasta que se dé una u otra resolución, y da por sentado que todas las relaciones laborales tienen que concluir de manera litigiosa. Por esto, era preferible la redacción del texto del borrador que incluía la coletilla -"entre otros"- para referirse a los medios de prueba.

Interesa, de otra parte, llamar la atención sobre el hecho de que no se indica si el año de prestación laboral debe o no ser inmediatamente anterior a la petición de regularización, o si el período puede ser una suma de diversas prestaciones laborales cuando fueran para el mismo empleador. De ahí que en la Instrucción dictada el 3 de agosto de 2005 por la Dirección General de Inmigración se haya especificado que "se considerará relación laboral, a estos efectos, la que haya tenido lugar de forma continuada o no, con el mismo o diferente empleador, siempre que de forma acreditada su duración no sea, en conjunto, inferior a un año". No se exige la obligación -como en el arraigo social- de que en el momento de la solicitud se cuente con un contrato firmado. Y como la concesión de la autorización de residencia temporal concedida por los supuestos de arraigo, lleva aparejada una autorización de trabajo durante la vigencia de la misma (un año), la persona cuenta con ese período para reintegrarse en la vida laboral, bien por cuenta propia, bien por cuenta ajena, sin sometimiento a la situación nacional de empleo (art. 45.7). No obstante, en el Punto V de la Instrucción de la Dirección General de Inmigración dictada sobre el arraigo social, (<http://www.intermigra.info/extranjeria/archivos/RELOE/INSTARRAIGOSOCIAL.pdf>) se pretende que pueda ser susceptible de quedar limitada al ámbito geográfico y sector de actividad a que se refiera el contrato de trabajo que aporte el solicitante, salvo que la Autoridad competente para su concesión estime la existencia de razones para eliminar esta limitación.

El arraigo laboral entró en vigor el 8 de agosto de 2005 (Disposición final cuarta), y ha recibido duras críticas de SOS RACISMO que entiende que las condiciones de prueba son muy exigentes. Hay que decir para terminar, que dado el incremento de sanciones y de inspecciones para frenar la contratación de inmigrantes de forma irregular, el arraigo laboral va a ser más efectivo para reducir tales prácticas, que como recurso frecuente de regularización.

El arraigo social por vínculos familiares o informe de integración

Desde el 7 de febrero de 2005, y de forma simultánea al proceso de normalización, las personas que no veían posibilidades de acceder a la regularización por ese proceso, o las que definitivamente queden fuera del mismo, pueden encontrar otra opción en el denominado arraigo social al que se refiere la letra b) del apartado 2 del art. 45 RELOE. Como presupuestos comunes tendrán que acreditar:

- a) permanencia continuada en España durante un periodo de tres años;
- b) carecer de antecedentes penales en España y en su país de origen;
- c) presentar un *contrato de trabajo de mínimo un año*; y

bien tener vínculos familiares, bien un informe del ayuntamiento de su domicilio habitual, que asevere su integración social.

Esta acumulación de condiciones merece un comprensible juicio crítico de ROJO y CAMÓS (2005, 95-96), porque se aparta del criterio jurisprudencial que al definir el concepto jurídico indeterminado del arraigo, alude a “los vínculos del extranjero con el lugar en que reside, ya sean de tipo económico, social, familiar, laboral o de otro tipo” (Sentencias del TS de 11 de abril de 2000, 14 de marzo de 2002 o 16 de julio de 2002), sin que sea exigible una concurrencia de tales vínculos.

Ciertamente, habrá que ver la acogida del recurso interpuesto porque, como hemos dicho, también incide en este aspecto. De cualquier manera, el régimen vigente resulta más flexible porque, si bien exige concurrencia de plazo de estancia mínimo de tres años con otros elementos, lo hace abierto a dos opciones: vínculo familiar o informe de inserción social.

Sobre el *arraigo por vínculos familiares* hay que precisar que se refiere sólo a los existentes con extranjeros residentes que sean cónyuges, ascendientes o descendientes en línea directa. No obstante, las uniones de hecho con un nacional español o comunitario que se puedan acreditar también deben ser aceptadas como condición suficiente cuando los convivientes tengan su residencia en un Estado o Comunidad Autónoma que haya legislado al respecto. En cualquier caso, el vínculo o relación afectiva debe quedar probada en documento que reúna los elementos necesarios para producir efectos en España, lo que nos sitúa en el ámbito de las exigencias de los artículos 144 y 323 de las Ley 1/2000, de 7 de enero de Enjuiciamiento Civil.

En cuanto al *arraigo por inserción social*, debe ser subrayado porque constituye la auténtica novedad. Se caracteriza por otorgar un preponderante papel a la Administración más cercana al ciudadano, esto es, a los ayuntamientos que resultan facultados para emitir un informe que acredite la inserción social de los inmigrantes radicados en sus municipios, en concreto, donde se localice el domicilio habitual.

El art. 46.2, c) RELOE señala los contenidos obligados que han de tenerse en cuenta:

- tiempo de permanencia del interesado en su domicilio;
- medios de vida con los que cuenta;
- grado de conocimiento de las lenguas que se utilicen;
- inserción en las redes sociales de su entorno;
- programas de inserción sociolaboral de instituciones públicas o privadas en los que haya participado;
- y cuantos otros extremos puedan servir para determinar su grado de arraigo.

Es muy importante tener presente que la exigencia de contrato de trabajo puede ser eximida si existe propuesta del ayuntamiento que lo recomiende en función de que la persona

acredite contar con medios económicos suficientes. Como la previsión en el reglamento se hace al hilo del procedimiento para el arraigo mediante informe de inserción social (art. 46.2, c), nos daba pie a pensar que sólo sería aplicable a dicho supuesto. Sin embargo, -y es de celebrar- cuando se lee la Instrucción -arriba mencionada- se observa que se extiende al arraigo por vínculos familiares (párrafo segundo del apartado c.3) del punto II de la Instrucción), por lo tanto también aquí se precisa informe del ayuntamiento, si bien limitado a la acreditación de medios económicos.

Pero son varios los extremos que, en la práctica, todavía suscitan dudas y dificultades de interpretación sobre el procedimiento a seguir TRINIDAD, (9, 2005, 143), aunque algunas han quedado disipadas con la publicación de dicha Instrucción. Así sucede, por ejemplo, con las consultas efectuadas por diversos ayuntamientos sobre si debían atender cualquier solicitud de informe de inserción social, o sólo aquellas que fueran instadas de oficio desde la Delegación o Subdelegación del Gobierno. De aquella se deriva que el informe se solicita a instancia de parte en el ayuntamiento del domicilio habitual. Como simple sugerencia, y en atención a las quejas que llegaron desde éstos, por el gran volumen de trabajo que les supuso el proceso de normalización, y con el fin de aliviar la posible sobrecarga de actuaciones en los que tienen un mayor número de población extranjera, pensamos que el criterio general del procedimiento a seguir a tenor del art. 46 RELOE, permite deducir que sea la Administración General del Estado la que recabe de oficio el informe de inserción social cuando corresponda.

Ello no supone recorte de beneficio para el administrado puesto que, como sabemos, la competencia de la concesión de la autorización es exclusiva de la Delegación o Subdelegación del Gobierno, que es ante quien debe ser presentada personalmente la **autorización de residencia temporal por circunstancias excepcionales**, -salvo el caso de trabajadores extranjeros entre 16 y 18 años o incapaces en los que podrá hacerlo su representante legal debidamente acreditado-. De este modo, como la propia Subdelegación debe comprobar el cumplimiento del total de los requisitos, puede hacer de filtro de un porcentaje de peticiones que no sean viables por incumplir alguno de ellos. Bien entendido, finalmente, que se trataría de una recomendación de buena práctica sobre la base de una adecuada coordinación entre las dos administraciones que pueden intervenir pero que, en la medida en que nada se dice en el procedimiento específico, no puede obviar la obligación de resolver que tiene todo ayuntamiento sobre la base del art. 42 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Sí queda claro, ahora, que el informe lleva un pronunciamiento favorable o desfavorable -que no hay que considerar vinculante en ninguno de los sentidos en que se pronunciará- mientras que en un principio se pensó que sería meramente descriptivo. La Instrucción, no obstante, no se pronuncia sobre quién es el área dentro de los ayuntamientos que lo debe emitir, entendiéndose que es una cuestión que queda a la autonomía de cada uno.

Otra dificultad puede ser la de la determinación del lugar del domicilio habitual y su relación con el ayuntamiento del empadronamiento, porque ambos lugares pueden no siempre coincidir. En tales casos, se plantea la duda de cuál es el ayuntamiento que ha de emitir el informe, decantándose éstos, -en lo que conocemos- por el criterio del lugar de empadronamiento. A los efectos, es importante tener presente la incidencia que tiene la *obligación de renovación periódica cada dos años* de las inscripciones en el Padrón de los extranjeros no comunitarios sin autorización de residencia permanente, y la consecuencia de la caducidad en caso de no llevarse a cabo. Dicha renovación exige un acto expreso personal o mediante representante, aunque los ayuntamientos deben emitir un preaviso de dicha caducidad (Resolución de 26 de mayo de 2005, de la Subsecretaría, por la que se dispone

la publicación de la Resolución de 28 de abril de 2005, del Instituto Nacional de Estadística y de la Dirección General de Cooperación Local, por la que se dictan instrucciones técnicas a los ayuntamientos sobre el procedimiento para acordar la caducidad de las inscripciones padronales de los extranjeros no comunitarios sin autorización de residencia permanente que no sean renovados cada dos años. BOE de 30 de mayo de 2005).

Muy importante también es tomar en consideración los medios de prueba que la Administración considera **preferentes** –en consecuencia es *numerus apertus*–, para demostrar de **forma objetiva** los períodos de estancia mínima (dos o tres años) destacando: la certificación del padrón y aquellos documentos emitidos o registrados por una Administración Pública española; originales o copias debidamente compulsadas y los que contengan datos de identificación del interesado. Asimismo, se establece que no interrumpe la continuidad de la permanencia las ausencias no superiores a 120 días en el plazo de tres años.

Por último, debemos referirnos al que hemos denominado *arraigo privilegiado* (apartado 2, c) art. 45 RELOE), en tanto que la única condición –cualificada– es ser hijo de padre o madre que hubieran sido originariamente españoles. En común con los supuestos de arraigo sólo se debe presentar la certificación de antecedentes penales de los últimos cinco años como se desprende del art. 46.2, a) RELOE.

La residencia temporal inicial por razones socio-políticas

Se trata, en general, de razones humanitarias vinculadas al principio de no devolución y a la situación del país de origen, dentro de las que podemos incluir a los indocumentados. Cuando una persona en esta situación consigue obtener la Cédula de Inscripción –para lo que habrá tenido que acreditar la concurrencia de razones excepcionales de índole humanitaria, interés público o, en su caso, el cumplimiento de compromisos de España–, “podrá solicitar la correspondiente autorización de residencia por circunstancias excepcionales si reúne los requisitos para ello” (art. 107.10 RELOE).

Razones de protección internacional

La aprobación del reglamento de extranjería ha servido también para adaptar nuestra normativa a la Directiva 2003/9/CE del Consejo, de 27 de enero, por la que se aprueban normas mínimas para la acogida de los solicitantes de asilo en los Estados miembros, y asegurar la coherencia entre la regulación de la autorización de permanencia por razones humanitarias contenida en la legislación de asilo y la autorización de residencia por circunstancias excepcionales prevista en el marco general de la legislación de extranjería. El meollo de los aspectos modificados se recogen en la Disposición Final Tercera y afecta al apartado 1 y 3 del artículo 15 del reglamento de asilo, al apartado 2 del artículo 22; al apartado 2 del artículo 23; al artículo 30 y a los apartados 3 y 4 del artículo 31 al que se ha añadido un apartado 5.

De la lectura de esas diversas disposiciones se extrae la atribución de competencia al Ministro del Interior para que, a propuesta de la Comisión Interministerial de Asilo y Refugio, pueda conceder una *autorización por razones de protección internacional* en los siguientes casos:

1.- **Si no se ha admitido a trámite o se ha denegado una solicitud de asilo**, pero hay motivos fundados para considerar que el retorno al país de origen, o, en el caso de un apátrida, al país de su anterior residencia habitual, supondría un riesgo real para la vida o la integridad física del interesado.

Por extensión, se pueden beneficiar de la autorización por razones de protección internacional: el cónyuge o pareja estable (salvo separación de hecho, legal o divorcio), ascendientes y descendientes en primer grado (excepto si han alcanzado la

mayoría de edad o tienen independencia familiar). Las excepciones se valorarán por separado. Y, de otra parte, si el parentesco por vínculo matrimonial o convivencia estable se establece con posterioridad, el interesado sólo podrá solicitar para éstos el trato más favorable con arreglo a la normativa vigente de extranjería.

En particular, se considerará que existe motivo fundado o riesgo si se procede a la devolución del interesado cuando:

- a) pueda ser condenado a pena de muerte o ser ejecutado;
- b) esté expuesto a sufrir actos de tortura u otros tratos o penas inhumanos o degradantes; o
- c) cuando en su país de origen, o en el país de anterior residencia habitual en el caso de los apátridas, se den situaciones de violencia indiscriminada en el contexto de un conflicto armado internacional o interno de las que resulte una amenaza grave e individual par su vida o integridad física.

La propia resolución denegatoria –de la concesión de asilo, se entiende-, deberá contener la justificación y especificar el régimen jurídico de la situación de permanencia y su duración de conformidad con la normativa de extranjería vigente. Muy importante también es la extensión del efecto de la autorización para residir temporalmente como autorización para trabajar -circunstancia que se hará constar expresamente en la propia resolución-. Ambas, a tenor del art. 45.6 RELOE, por un año.

2.- Cuando se evidencian razones humanitarias distintas de las anteriores, en particular, las previstas en la propia ley de extranjería para otorgar la residencia temporal por razones excepcionales. En este supuesto, la resolución denegatoria deberá contener igualmente la justificación y especificar el régimen jurídico de la situación de permanencia y su duración **pero no surte efectos de autorización para trabajar**. Recordemos que los términos del art. 31.4 del Reglamento de Asilo dicen que el Ministro del Interior, a propuesta de la Comisión Interministerial de Asilo y Refugio, podrá autorizar la permanencia del interesado en España, y, en su caso, recomendar la concesión de una autorización de residencia conforme a lo previsto en el apartado 3 del artículo 45 del Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, (...), siempre y cuando la concurrencia de dichas razones humanitarias queden acreditadas en el expediente de solicitud de asilo. Dicha autorización de permanencia revestirá la forma de *autorización de estancia*. En consecuencia, la autorización para trabajar dependerá de que corresponda en función del supuesto del art. 45 RELOE en el que se integre.

3.- Cuando existen **extranjeros desplazados** en el sentido regulado por el RD 1325/2003, de 24 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento sobre régimen de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas.

Para comprender el alcance de las distintas situaciones hay que distinguir entre la prevista en el art. 34.3 LOE (*estatuto de refugiado*), que lleva implícita la autorización para residir y trabajar, de otras (*estatuto de apátrida*) en el art. 34.1 LOE, en el que lo que surge es el derecho a residir y trabajar según la normativa de extranjería. Normativa que se ocupa de establecer la autorización de residencia temporal por “razones de protección internacional” (art. 45.3 RELOE), y en el art. 45.4 de hacerlo “por razones humanitarias”.

Razones humanitarias definidas en nuestra normativa de extranjería

Los supuestos que en el reglamento se reconocen como razones humanitarias (según el recurso de SOS RACISMO, esta técnica de determinar se traduce en una extralimitación legal, aunque no fue así advertido por el Consejo de Estado en su Dictamen) son:

- a) Extranjeros víctimas de los delitos tipificados en los artículos 311 a 314 del Código Penal (delitos contra los derechos de los trabajadores extranjeros), de delitos en los que haya concurrido la circunstancia agravante de comisión por motivos racistas, antisemitas o de otra clase de discriminación, (tipificada en el artículo 22. 4ª, del Código Penal), o de delitos por conductas violentas ejercidas en el entorno familiar, en los términos previstos por la Ley 27/2003, de 31 de julio, reguladora de la Orden de Protección de las Víctimas de Violencia Doméstica, *siempre que haya recaído sentencia condenatoria por tales delitos* (pedida –con criterio- la nulidad de este inciso).
- b) Extranjeros que acrediten sufrir una *enfermedad sobrevenida* de carácter grave que requiera asistencia sanitaria especializada, de imposible acceso en su país de origen, y que el hecho de ser interrumpida o de no recibirla suponga un grave riesgo para la salud o la vida. A los efectos de acreditar la necesidad, será preciso un informe clínico expedido por la autoridad sanitaria correspondiente (también se solicita la nulidad de la expresión en cursiva, que se incorporó en la redacción final).
- c) Extranjeros que acrediten que su traslado al país del que son originarios o proceden, a efectos de solicitar el visado que corresponda, implica un peligro para su seguridad o la de su familia, y que reúnen los demás requisitos para obtener una autorización temporal de residencia o de residencia y trabajo.

La previsión que, en particular, se hace para las víctimas de los delitos por conductas violentas ejercidas en el entorno familiar está plenamente justificada y, además, es especialmente factible porque el procedimiento se tramita por la vía de urgencia. Es de destacar asimismo que el supuesto de violencia doméstica obtiene un tratamiento favorable en el tenor del art. 41.2, b) RELOE en cuanto que existiendo una orden judicial de protección, se considera como causa suficiente para poder obtener una autorización de residencia temporal independiente del reagrupante.

En cuanto al último supuesto, habría que decir que no es, en realidad, un supuesto de regularización por circunstancias excepcionales, ya que, el interesado debe cumplir “los demás requisitos para obtener una autorización temporal de residencia o de residencia y trabajo”. La singularidad de la situación vendría dada por el hecho de eximir del visado -condición necesaria de una autorización de residencia o residencia y trabajo- en la medida en que la persona no lo puede conseguir porque el traslado al país de origen o procedencia para solicitarlo, implica un peligro para su seguridad o la de su familia. De este modo, se evita frustrar la obtención de la autorización “ordinaria” que exigiría el visado, al existir una causa de índole humanitaria (peligro para su seguridad o la de su familia) que justifica su exención y se reconduce a una autorización de residencia temporal por razones excepcionales.

Por colaboración con las autoridades administrativas, policiales, fiscales o judiciales, o por interés público o seguridad nacional

Asimismo, se podrá conceder una autorización de residencia temporal o de residencia y trabajo a las personas que colaboren con las autoridades administrativas, policiales, fiscales o judiciales, o cuando concurran razones de interés público o seguridad nacional que

lo justifiquen. Cualquiera de estas autoridades puede instar a los organismos competentes la concesión de dicha autorización (art. 45.5 RELOE). La única referencia legal directa que se hace a esta situación es la prevista en el artículo 59.1 en relación con el art. 59.3 LOE. El supuesto de hecho implica una concurrencia de situaciones que parte de que la persona hubiera cruzado la frontera fuera de los pasos establecidos, o no hubiera hecho la obligatoria declaración de entrada “y se encuentre irregularmente en España o trabajando sin autorización, sin documentación o documentación irregular, por haber sido víctima, perjudicado o testigo de un acto de tráfico ilícito de seres humanos, inmigración ilegal, o de tráfico ilícito de mano de obra o de explotación en la prostitución abusando de su situación de necesidad”. En una de esas circunstancias, *puede quedar exento de responsabilidad administrativa y no será expulsado*, si denuncia a las autoridades competentes a los autores o cooperadores de dicho tráfico, o coopera y colabora con los funcionarios policiales competentes en materia de extranjería, proporcionándoles datos esenciales o testificando, en su caso, en el proceso correspondiente contra aquellos autores”.

Los mismos órganos administrativos competentes de la instrucción del expediente sancionador harán la propuesta oportuna a la autoridad que deba resolver. Si quedaran exentos de responsabilidad administrativa, la autoridad gubernativa competente podrá conceder, entonces, a elección del extranjero, y con el fin de facilitarle su integración social: una *autorización de estancia y residencia*, así como autorización para trabajar y facilidades para su integración social o el retorno a su país de procedencia.

El desarrollo reglamentario de esta *facultad* de ofrecer al extranjero que ejerza su opción de reintegrarse o de retornar voluntariamente a su lugar de procedencia, se encuentra en el art. 117 RELOE, en sus tres apartados, del que transcribimos el primero:

“Cuando se encuentre en curso un expediente sancionador y el expedientado fuere extranjero, el instructor, antes de efectuar la propuesta definitiva al órgano competente, si tiene conocimiento de la posible concurrencia de circunstancias de colaboración con la Justicia, especialmente las previstas en el artículo 59 de la Ley Orgánica 4/2000, podrá proponer la exención de responsabilidad y la no expulsión de las personas a las que se alude en el aquél (sic), en consideración a su colaboración o cooperación con las autoridades o sus agentes, proporcionando datos esenciales o declarando en los procesos correspondientes, como víctima, perjudicado o testigo, o denunciando a las autoridades competentes a los autores y cooperadores de los tráficos ilícitos de seres humanos a los que el indicado artículo 59 se refiere.

Si se dictase resolución por la que se declare al expedientado exento de responsabilidad administrativa, la autoridad gubernativa competente podrá conceder, a elección del extranjero, y con el fin de facilitarle su integración social, autorización de residencia temporal por circunstancias excepcionales de acuerdo con el artículo 31 de la Ley Orgánica 4/2000, así como autorización para trabajar, o facilitarle el retorno a su país de procedencia. La concesión de dicha documentación podrá ser revocada si el titular, durante el tiempo que dure el procedimiento en el que es víctima, perjudicado o testigo, cesa en su cooperación o colaboración con las autoridades policiales o judiciales”.

No es previsible que la facultad discrecional derive hacia un uso sistemático del ejercicio de esta opción –cuando se conceda- pero, al menos, en la medida en que se contempla como medio para conseguir o facilitar la integración social, el instructor tiene en su mano una importante herramienta que, sin duda, será estudiada caso por caso. Tengamos en cuenta, por ejemplo, que habrá que descartar denuncias falsas, y que la participación del ciudadano extranjero deber ser relevante para esclarecer los hechos. Además, hay una

delimitación estricta sobre el origen de la irregularidad que sólo se prevé para los casos de entrada o permanencia irregular sobrevenida, pero no en supuestos en los que la expulsión sea consecuencia accesoria del delito.

Aunque la iniciativa corresponde al instructor del expediente sancionador, es en la práctica el Ministerio Fiscal quien tiene que aplicar este estímulo administrativo, pues, en definitiva, es el único que puede conocer la trascendencia de la declaración testifical. De este modo, se evitaría la proliferación de supuestos en los que el extranjero -víctima de un tráfico ilícito de seres humanos, de un delito de inmigración ilegal, de un tráfico ilícito de mano de obra o víctima de prostitución-, es objeto de expulsión generalizada, pese a colaborar con la justicia en el esclarecimiento de los hechos. No obstante, hay que decir que el art. 46.6 RELOE, introduce mayor garantía al respecto, no sólo en relación al órgano competente para su resolución, que es el Secretario de Estado de Seguridad, -sin perjuicio de delegar su facultad a los Subdelegados del Gobierno-; sino, sobre todo, porque dicha solicitud siempre tiene que venir acompañada del informe de la Jefatura, bien de la Policía, bien de la Guardia Civil, o, en su caso, de la autoridad judicial o fiscal, que acredite los motivos en que se basa.

V. ASPECTOS PROCEDIMENTALES

Las autorizaciones que se conceden tienen vigencia de un año siendo susceptibles de renovación por el mismo plazo. Cuando la concesión es por los supuestos de arraigo, con excepción de la que se conceda a los menores de edad -salvo, claro, que estén comprendidos entre los 16 y los 18 años-, llevará aparejada una autorización para trabajar. En la misma situación se hallarán las personas contempladas en el apartado tercero del artículo 31 del Reglamento de aplicación de la Ley 5/1984, de 26 de marzo, reguladora del derecho de asilo y de la condición de refugiado. La solicitud se presenta de forma personal en los registros de los órganos competentes para su tramitación (inciso segundo del apartado 7 del art. 45 RELOE).

Debe repararse en que ésta es una excepción a la regla general para los casos por cuenta ajena pues les corresponde hacerla a los empleadores. No obstante, según se desprende del mismo inciso, han de presentarse igualmente los requisitos que avalen la situación de la empresa o empresario que ofrece la contratación. Culmina así el precepto diciendo que la solicitud podrá presentarse de manera simultánea con la solicitud de autorización de residencia por circunstancias excepcionales, o bien durante el período de vigencia de la misma y en su concesión será preciso acreditar el cumplimiento de los requisitos establecidos en las letras b), c), d), y e) del artículo 50 RELOE. No obstante, los requisitos del artículo 50 c) se acreditarán en los términos del artículo 51.3 RELOE:

- Garantía de actividad continuada
- Cumplimiento de la empresa de los requisitos de inscripción en el sistema de Seguridad Social, obligaciones tributarias y solvencia empresarial
- Oferta de trabajo ajustada a la normativa vigente
- Titulación homologada o capacitación para el ejercicio de profesión cuando proceda

Finalmente, como ya hemos mencionado con anterioridad, es un presupuesto común la solicitud de la Tarjeta de Identidad de Extranjero en el plazo de un mes desde la notificación de la concesión de la autorización de residencia temporal por circunstancias excepcionales o, en su caso, desde su entrada en vigor, es decir, cumplida la obligación de

afiliación y alta del trabajador en la Seguridad Social. El procedimiento se regula pormenorizadamente en el art. 46 RELOE, del cual extraemos las siguientes consideraciones:

1. Órgano competente como regla general: Delegados del Gobierno en las comunidades Autónomas uniprovinciales y los Subdelegados del Gobierno en las provincias (Disposición Adicional Primera del reglamento).
2. Junto con la solicitud se acompañarán, además de los *documentos* ya detallados al estudiar cada supuesto específico, el **pasaporte en vigor o título de viaje**, reconocido como válido en España, con una vigencia mínima de cuatro meses, de lo que quedan exentos los solicitantes de asilo por resolución del Ministro del Interior.
3. La aportación de estos documentos -u otros que el órgano competente podrá requerir del solicitante cuando se consideren necesarios para justificar los motivos de la solicitud-, tendrá que hacerse en el *plazo máximo de un mes* a partir de la fecha de la notificación en la que deberá asimismo constar el apercibimiento de que de no presentar en dicho plazo la documentación requerida, se le tendrá por desistido de la solicitud y se producirá el archivo del procedimiento.
4. Asimismo, el órgano competente podrá requerir la comparecencia del solicitante y mantener con él una *entrevista personal*. Cuando se determine la celebración de la entrevista, en ella deberán estar presentes, al menos, dos representantes de la Administración, además del intérprete, en caso necesario, quedando constancia de su contenido mediante un *acta firmada por los presentes*, de la que se entregará copia al interesado. Al respecto, se reclama el derecho a que la persona se encuentre asistida de Letrado (ARRANZ GARCÍA, 2005). Si los representantes de la Administración llegaran al convencimiento de que existen indicios suficientes para dudar de la identidad de las personas, de la validez de los documentos, o de la veracidad de otras circunstancias en que se ha basado la autorización, se recomendará la denegación de la autorización y se remitirá copia del acta al organismo competente para resolver. En caso de que surgieran dudas sobre el criterio a seguir, el órgano competente deberá elevar la consulta correspondiente a la Dirección General de Inmigración.
5. Cuando la solicitud sea por los *supuestos de colaboración con las autoridades fiscales y judiciales o de seguridad nacional*, el órgano competente para su resolución será la **Secretaría de Estado de Seguridad**, sin perjuicio de que pueda delegar esta facultad en los Subdelegados del Gobierno, los Delegados del Gobierno en las Comunidades Autónomas Uniprovinciales o en el Comisario General de Extranjería y Documentación. A la solicitud se acompañará el informe del Jefeatura correspondiente de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, ya sean del Estado, ya sean de la Comunidad Autónoma, así como, en su caso, el de la autoridad fiscal o judicial, con el fin de acreditar las razones que la sustentan.
6. Cuando la *solicitud sea por colaboración con las autoridades administrativas o de interés público*, el órgano con competencia para resolver será la **Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración**, que también podrá delegar en los Subdelegados o Delegados del Gobierno.
7. La *eficacia de la autorización concedida en los supuestos de arraigo*, salvo en los casos de españoles de origen y sus hijos, así como en el de menores de edad o incapacitados no nacidos en España que, o bien sean hijos de extranjeros residentes legales en España, o bien estén sujetos legalmente a la tutela de un ciudadano o institución españoles o de un extranjero residente legal en España, estará condicionada a la posterior **afiliación y alta del trabajador en la Seguridad Social** en el plazo de un mes desde la notificación realizada al solicitante. A este respecto, habrá

que considerar la posible aplicación de la solución prevista para los supuestos del proceso de normalización, de manera que, de un lado, en los expedientes resueltos favorablemente en los que la empresa o el empleador no han formalizado el alta, el trabajador interesado podrá solicitar la continuación del expediente aportando un nuevo contrato. Y si el expediente hubiera sido denegado por existencia de deudas de la empresa con Hacienda o la Seguridad Social, la aportación de nuevo contrato de trabajo empresa o empleador distinto, podrá realizarse por el trabajador en fase de recurso (*Última hora*, REDMEX,9, 2005, 303).

VI. VIGENCIA DE LA AUTORIZACIÓN, RENOVACIÓN Y CESE

Se han previsto diferentes condiciones según los diferentes supuestos de hecho:

- Si la autorización se ha debido a *colaboración con las autoridades administrativas, policiales, fiscales o judiciales o por razones de seguridad nacional*, la renovación se condiciona a que persistan las que justificaron su otorgamiento. Si las autoridades concluyen que han cesado esas razones, los titulares de una autorización de residencia temporal por circunstancias excepcionales podrán solicitar una autorización de residencia o de residencia y trabajo si cumplen los requisitos para su obtención con *excepción de visado* (Art. 47.1 RELOE).
- Para la renovación en los casos de *protección internacional* se sigue la regla de la comprobación de la persistencia de los motivos que justificaron la concesión. En concreto, de conformidad con la nueva redacción otorgada al apartado quinto del art. 31 del Reglamento de aplicación de la Ley de Asilo, se señala que el interesado podrá instar la solicitud de renovación y la autoridad competente solicitará informe a la comisión interministerial de asilo y refugio sobre la vigencia de los motivos de la concesión. “Transcurridos tres meses desde la fecha de solicitud de renovación sin que haya recaído resolución expresa, se entenderá concedida la *renovación por silencio positivo*”. Es interesante destacar que, alternativamente, el interesado puede obtener una autorización de residencia y trabajo -si cumple los requisitos para ello- de la duración que corresponda en función del tiempo que haya residido y, en su caso, trabajado legalmente en España.
- En todos los demás supuestos, transcurrido el *año de vigencia* de la autorización por motivos excepcionales se podrá, o bien solicitar la renovación -cuando se haya contemplado-, o bien una autorización de residencia temporal o de residencia temporal y trabajo -si se cumplen los requisitos al efecto, -excepción hecha del visado- durante los 60 días naturales previos a la fecha de la expiración de su autorización.
- Cuando la solicitud se hace en plazo, se *prorroga la validez de la autorización inicial* hasta que se resuelva el procedimiento en cuestión. No obstante, este beneficio también se extiende a los casos en que la solicitud se presente en el plazo máximo de tres meses a la fecha de su expiración, pero ello no le exime de poder encontrarse con la incoación de procedimiento sancionador por la infracción en la que se incurre.

Los sustantivos avances, mejoras técnicas y aumento de garantías en el proceso, no le restan excepcionalidad y, por tanto, no cabe esperar una aplicación automática y generalizada. La Administración, a buen seguro, se cerciorará de la procedencia caso por caso, y de aquí, probablemente, la incorporación de la posibilidad adicional de realizar una entrevista personal para verificar los extremos de la solicitud (art. 46.5 RELOE).

VII. CONCLUSIONES

1. La regularización permanente es una opción de la política migratoria nacional, sin perjuicio de la consideración comunitaria para las víctimas de la trata de seres humanos y colaboradores en la persecución de redes de tráfico de personas. En términos generales, la salida que la UE prevé para los inmigrantes en situación irregular es la repatriación o el retorno voluntario junto a medidas de cooperación con sus países de origen.
2. De conformidad con el *Estudio sobre los vínculos entre la migración legal e ilegal* presentado en 2004 por la Comisión, no se considera que las regularizaciones a gran escala sean el medio más apropiado para resolver los problemas de la inmigración irregular. En España, concluido el proceso de normalización, se afirma que no habrá ningún otro proceso de regularización masiva.
3. A nuestro modo de ver, es plausible la coexistencia de medidas de control y ordenación legal de los flujos con otras que permitan la reintegración en la normalidad administrativa para poder ejercer con plenitud los derechos y obligaciones de ciudadano. Si existe una tipología bien definida que responde a un interés merecedor de protección, la propia delimitación aleja cualquier reproche de “efecto llamada” que no sea el estructural que provoca la desigualdad.
4. Si la existencia de irregulares obliga a luchar contra su proliferación, también se debe ser consciente de que no es posible lograr un control absoluto de las fronteras para que lleguen sólo los previamente autorizados. Además, ni siquiera así podríamos garantizar el regreso de todos al término de la vigencia del período de estancia; o, finalmente, de que se tenga capacidad o posibilidad de llevar a cabo la repatriación, devolución o expulsión de cada inmigrante que carezca de la preceptiva autorización para residir y trabajar.
5. Por este variado tipo de situaciones, seguimos sosteniendo: Devolver, expulsar, favorecer el retorno voluntario o también regularizar deben ser opciones tan legítimas como precisas, cada una de ellas, para dar salida a esas diversas situaciones que la migración presenta en la actualidad.
6. La decisión de política legislativa de contemplar, al menos, unos supuestos racionales de aplicación individual que permitan la reintegración como ciudadanos de pleno derecho a personas que ya se encuentran entre nosotros, constituye un complemento justo porque no hay mejor integración que aquella que comienza por reconocer la existencia de un inmigrante que está en situación irregular.
7. La aspiración comunitaria se sitúa, por ahora, en un escalón mucho más alto: apostar por la integración de los inmigrantes admitidos, esto es, de los autorizados a trabajar.
8. La asignatura pendiente es dar respuesta jurídica a los casos de personas detectadas en una entrada ilegal que, en aplicación de la propia Ley de Extranjería, no pueden ser objeto de devolución o expulsión. Pasado el plazo máximo de estancia en un CETI, y una vez estudiado cada caso, esto es, descartando supuestos de asilo o de indocumentados forzosos que tienen su solución específica, también se debería contemplar el otorgamiento de una autorización de residencia temporal que les permita responder a ofertas de trabajo o cursos de formación. Cuando la Administración no puede proceder a su repatriación, lo justo y recomendable es que pueda supervisar las condiciones de la estancia de esa persona en su territorio. Si prospera el recurso de SOS RACISMO en el que se solicita la nulidad del inciso “en los supuestos determinados en este artículo” del art. 45.1 RELOE por extralimitación legal, el supuesto concreto del que hablamos se podría incluir en su tenor.

9. O bien, como también hemos puesto de manifiesto con anterioridad, se puede apelar a la facultad reconocida al Secretario de Estado de Inmigración y Emigración -previo informe del Secretario de Estado de Seguridad-, para otorgar una autorización de residencia temporal por “circunstancia excepcional no prevista en el Reglamento”, a tenor de la Disposición Adicional Primera, apartado cuarto, inciso final del Reglamento.

BIBLIOGRAFÍA

- AGUELO NAVARRO, P. y CHUECA SANCHO, A., “El novísimo derecho humano de las personas a migrar”, *Revista de Derecho Migratorio y Extranjería (REDMEX)*, 5, 2004, pp. 291-292.
- AGUELO NAVARRO, P., Editorial, *REDMEX*, 9, 2005, p. 5.
- ARRANZ GARCÍA, O., “Comentarios a las Instrucciones sobre arraigo social elaboradas por la Dirección General de Inmigración”. Consulta en www.reicaz.es
- MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J., La inmigración y el asilo en la Unió PEPINO, L. “Inmigrazione, Política, Diritto (note e margine delle legge nº 40/1998)”, en *Diritto, Inmigrazione e Cittadinanza*, 1999, pp. 11-27.n europea. Hacia un espacio de libertad, seguridad y justicia, Ed. Colex, Madrid, 2002.
- ROJO, E. y CAMÓS, I., “La laboralización de la inmigración en España. Estudio del Real Decreto 2394/2004, de 30 de diciembre, y de su impacto sobre la problemática laboral de la inmigración”, *REDMEX*, 8, 2005, pp. 83-106.
- RUBIO MARÍN, R. “El reto democrático de la inmigración ilegal (A la luz del debate actual en España)”, *Anales de la Cátedra Francisco Suárez*, 36 (2002), pp. 173-196.
- RUIZ CASTILLO, M. M., “Aspectos jurídico-laborales de la inmigración: Algunas conclusiones para el debate”, II Seminario sobre la Investigación de la inmigración de la extranjería en Andalucía. Consejería de Gobernación de la Junta de Andalucía, 2002, pp. 31-41.
- “Marco legal de la inmigración en España. Aspectos laborales”, *RDS*, núms. 21 y 22, 2003.
- “Los derechos de los trabajadores extranjeros tras la reforma de la Ley 14/2003”, texto presentado en el curso de formación de Inspectores y subinspectores de Trabajo y Seguridad Social, Huelva, junio de 2004.
- SAGARRA TRÍAS, E., “Sujetos legitimados, interesados y afectados en el proceso de regularización del 2005”, *REDMEX*, 8, 2005, pp. 23-36.
- SOLANES CORELLA, A. “Las irregularidades que genera la Ley de extranjería”, *REDMEX*, 4, 2003, pp. 128 y ss.
- TRINIDAD GARCÍA, M. L. y MARTÍN MARTÍN, J., Una forma nueva de ordenar la inmigración en España, Ed., *Lex Nova*, Valladolid, 2005.
- TRINIDAD GARCÍA, M. L., “Residencia temporal por circunstancias excepcionales”, *REDMEX*, 9, 2005, pp. 133-158.
- VALIENTE OTS, M. 2004, “La incidencia del nuevo Reglamento de Extranjería en el régimen de asilo y refugio en España”, *REDMEX*, 7, 139-140.

Hacia el trabajo decente: sistema de indicadores sociales para la medición de la inserción laboral de la población extranjera en Andalucía. Una aplicación al estudio de las desigualdades por género y nacionalidad

Estrella Gualda Caballero ¹

Profesora Titular de Sociología

UNIVERSIDAD DE HUELVA

RESUMEN

En este trabajo se expone cómo ha sido diseñado un sistema de indicadores sociales para la medición del trabajo decente en la población extranjera en Andalucía siguiendo algunos parámetros de la Organización Internacional del Trabajo. El sistema de indicadores se aplica después para describir algunos elementos básicos de la inserción laboral de los extranjeros en nuestra región, detectándose importantes desigualdades según género y país de origen. Finalmente se aportan sugerencias respecto a cómo mejorar la medición de la inserción laboral de la población extranjera y a cómo perfeccionar el sistema de indicadores propuesto.

Palabras claves Sistema de indicadores sociales. Trabajo decente. Inmigrantes. Andalucía.

ABSTRACT

This work shows how a Social Indicators System for the measurement of the Decent Work in the foreign population in Andalusia has been designed. It follows some ideas of the International Organization of Labour about Decent Work. Afterwards, the Indicators System is applied to describe some basic elements of the labour insertion of immigrants in our region, and important inequalities by gender and country of origin were detected. Finally, some suggestions about how obtain better measures of labour insertion of foreign population and how to perfectionate the indicators system were proposed.

Keywords Social Indicators System. Decent Work. Immigrants. Andalusia.

INTEGRACIÓN SOCIAL E INSERCIÓN LABORAL

Uno de los temas de preocupación para la Unión Europea en materia de política migratoria concierne a la inserción social y profesional de la población extranjera, lo que se concreta en diversas iniciativas comunitarias (García, Martínez y Santolaya, 2002; Unión

¹ estrella@uhu.es

Europea, 1997; Dirección General de Empleo e Inserción, 2000a y 200b). Se trata de un asunto importante por los nexos existentes entre *inserción social*, *integración social* y *ciudadanía*. Así mismo, pensar en la inserción implica hacerlo en términos de *proceso*, donde se conjugan tanto estructuración como movilidad social.

Podemos entender que la *inserción laboral* representa una de las parcelas de la integración social, aquella más ligada a la integración económica, que vendría a estar afectada por la situación y condiciones de trabajo que influyen en la persona. En el caso de la población extranjera, esta situación se ve condicionada por los logros de ciudadanía, hasta dónde lleguen los derechos alcanzados: aspectos como su situación jurídica (si se cuenta o no con permiso de residencia y trabajo, duración del permiso, etc.), si se sitúa en igualdad con la población nacional para el acceso libre al mercado de trabajo o para su promoción. Las políticas de inmigración son decisivas en el camino hacia la inserción al regular las condiciones de ciudadanía e integración social. Por otra parte, la inserción laboral no sólo depende de las condiciones del mercado de trabajo o el contexto jurídico de referencia para los extranjeros. Son importantes también aspectos como las redes sociales en que los mismos se ubican (esenciales a veces para el mismo acceso al empleo) o las mismas características personales (formación, etc.) y familiares en que estos se encuentren. La inserción laboral se imbrica en el conjunto de procesos sociales que abarcan los procesos de integración social de las personas extranjeras, tiene que ver con su estatus, la autoestima, procesos de identificación, discursos y estereotipos, etc. En este sentido es útil tener en cuenta la consideración de Granovetter (1995) respecto a la “incrustación social” (*embeddedness*) entre unos y otros fenómenos sociales. Los “modos de incorporación” o integración de la población extranjera se ven afectados por cómo sean los “contextos de recepción” (*contexts of reception*). En el sentido propuesto por Portes y Rumbaut (1996:85), para los inmigrantes los contextos de recepción más importantes son definidos por las políticas de los gobiernos receptores, las condiciones del mercado de trabajo de llegada y las características de sus propias comunidades étnicas (Portes y Rumbaut, 1996).

En este trabajo se desarrolla una propuesta de un sistema de indicadores para medir la inserción laboral de la población extranjera que ha sido llevada a cabo en el contexto del proyecto de I+D financiado por el Ministerio de Ciencia y Tecnología y los Fondos Feder sobre los itinerarios de inserción social y laboral de la población inmigrante en Huelva (Ref. SEC2002-04795), así como del proyecto Equal Arena coordinado por la Dirección General de Coordinación de Políticas Migratorias de la Consejería de Gobernación de la Junta de Andalucía (ES-ES333) sobre indicadores de inserción socioprofesional. Tras explicar las bases que sustentan el desarrollo del sistema de indicadores, focalizaremos nuestra atención, a modo de ejemplo, en una aplicación del sistema a la detección de desigualdades por género y país de origen que se producen en el mercado de trabajo andaluz.

INDICADORES DE INSERCIÓN SOCIOLABORAL: HACIA EL “TRABAJO DECENTE”

El objetivo final es conocer la inserción sociolaboral de la población extranjera de forma que se permita la comparación con datos nacionales, regionales y provinciales, distinguiendo entre población nacional y extranjera, así como la identificación de aspectos básicos de la inserción laboral, posibilitando localizar diferentes grados de la misma. Algunas de las dificultades más sobresalientes para la construcción del sistema tienen que ver con la misma realidad del fenómeno migratorio y la elección de la vía cuantitativa²:

² Vía que, por otra parte, no es suficiente para ofrecer una imagen completa del fenómeno estudiado.

- la imposibilidad del acceso a cifras comparables sobre la inserción laboral de la población indocumentada o irregular.
- las dificultades para incorporar en el sistema aspectos más cualitativos de la inserción laboral.

Entendemos que este sistema de indicadores, en caso de querer ser implementado de manera no puntual, debería ser lo suficientemente ambicioso no sólo para conocer y describir si la población extranjera se encuentra integrada laboralmente sino también para conocer las condiciones de dicha inserción, y en este punto, se hace pertinente la incorporación de algunas nociones relacionadas con el “trabajo decente” que se vienen desarrollando hoy a través de la Oficina Internacional del Trabajo (OIT) bajo la meta de conseguir *“Un trabajo decente para los ciudadanos de todos los países”*. Según este organismo, actualmente la finalidad primordial de la OIT es promover oportunidades para que los hombres y las mujeres puedan conseguir un trabajo decente y productivo en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad humana. Tal es la finalidad principal de la Organización hoy en día. El trabajo decente es el punto de convergencia de sus cuatro objetivos estratégicos: **la promoción de los derechos fundamentales en el trabajo; el empleo; la protección social y el diálogo social**. Esto debe orientar las decisiones de la Organización y definir su cometido internacional en los próximos años” (el subrayado es nuestro) (Conferencia Internacional del Trabajo, 1999). Así mismo, en el texto de la Constitución Europea (www.constitucion.europea.es) se encuentran recogidos principios laborales acordes a estos (véase, particularmente, los arts. II.75 y III.209, buenos ejemplos de ello).

Se trata de un camino, no obstante, no exento de dificultades: discrepancia entre fuentes, falta de datos, etc. Como todo sistema de indicadores aplicado a la evaluación de situaciones sociales, debería permitir un diagnóstico que facilite la detección de logros y tareas por hacer, así como mantenerse en el tiempo para poder ir conociendo la evolución de los aspectos bajo medición. Las insuficiencias y lagunas que las estadísticas oficiales tienen respecto a las migraciones cabe esperar que vayan subsanándose, con lo que nuestra propuesta será más un punto de partida que de llegada. A pesar de las dificultades inherentes a emprender este tipo de trabajos, esta tarea ya ha sido iniciada en otros ámbitos (Organización Internacional del Trabajo, 2004; Ghai y de Anker y otros, 2003).

SISTEMAS DE INDICADORES PARA LA MEDICIÓN DEL TRABAJO DECENTE: NOTAS PARA LA APLICACIÓN A LA INSERCIÓN LABORAL DE LOS EXTRANJEROS EN ANDALUCÍA

Algunos de los sistemas de indicadores que se han elaborado, desafortunadamente proponen indicadores que no son aplicables a la realidad que estudiamos: Andalucía y su población extranjera, de forma que nos planteamos como meta avanzar en un sistema en el que pudieran combinarse varias cosas:

- El intento de medición de la “inserción laboral”, desde la perspectiva de la influencia que los “contextos de recepción” pueden tener en ésta, en el sentido aportado de Portes y Rumbaut (1996).
- El acercamiento a la medición empírica del constructo teórico de lo que podría entenderse como “trabajo decente”, pues no sólo nos parece de interés la inserción laboral (en términos de empleo, estar trabajando o no, etc.) sino también la

- calidad del empleo, marcándonos como meta o parámetro de medición lo que podría entenderse por trabajo decente, en la línea de la OIT.
- La identificación de aspectos básicos de la inserción laboral (y de su evolución), posibilitando localizar diferentes grados de la misma, en los niveles de desagregación señalados.
 - La consideración más pragmática de la disponibilidad de datos con la desagregación requerida. Como mínimo Andalucía, distinguiendo entre población extranjera y autóctona. Y fue deseable también una desagregación provincial y municipal. Así como algún tipo de desagregación por nacionalidad, por ejemplo, grandes grupos: comunitarios y extracomunitarios; aunque también, respecto a las principales nacionalidades localizadas en el territorio. Y llegados a este nivel de aspiraciones, la incorporación de la variable sexo, tratada de forma transversal.
 - Permitir un diagnóstico sostenido en el tiempo que facilitara la detección de logros y tareas por hacer, permitiendo la orientación de políticas públicas al respecto.

Por otro lado, el sistema debe ser viable al menos desde la perspectiva de la estadística pública. Esto es, que los indicadores se mantengan en el tiempo y sean accesibles para su permanente actualización. Ello no es óbice para que se propongan otros indicadores que puedan ser recogidos “ad hoc” a través de encuestas u otros instrumentos diseñados a tal fin y que completen los datos oficiales publicados.

La propuesta que sigue es un primer esbozo, destinada a alimentar la discusión sobre los indicadores de inserción laboral y de trabajo decente aplicados a la población extranjera. Es por tanto mejorable, ampliable, etc, como de hecho es deseable en cualquier sistema. Es básico, para tener puntos de referencia con los que comparar, que gran parte de los indicadores puedan ser contrastables con los obtenidos puestos a indagar la situación laboral de la población autóctona.

De otra parte, el proceso seguido para llegar a la construcción de indicadores abarca varias fases. Principalmente una revisión bibliográfica teórica sobre indicadores relativos a la inserción laboral y su medición; el análisis sistemático de las fuentes de información disponibles para los niveles de desagregación deseables (provincial al menos); varias peticiones de datos a medida (las que emplearemos son del INEM y de la Seguridad Social especialmente); el diseño de un sistema de indicadores viable desde la óptica del *trabajo decente para extranjeros* y la aplicación del sistema para elaborar una descripción básica de cómo es la inserción de los extranjeros en Andalucía, finalizando con algunas sugerencias de mejora de los indicadores existentes, sobre la recogida de la información y su sistematización.

VIABILIDAD DE UN SISTEMA DE INDICADORES PARA MEDIR EL “TRABAJO DECENTE”

Al hablar de viabilidad para la construcción del sistema podría diferenciarse claramente entre el tipo de fuentes que pretendemos emplear. Si el objetivo que está detrás es más modesto, quizás sería válido conformarnos con un sistema basado sólo en datos de fuentes oficiales publicadas y accesibles fácilmente a cualquier investigador, quizás la vía más rápida e inmediata para elaborar el sistema. Éste permite la aproximación al conocimiento de la inserción laboral, en la línea apuntada, pero sin entrar en demasiadas desagregaciones o detalles. El sistema que proponemos da un paso más allá e intenta recoger algunos datos de estadísticas que no siempre están publicadas pero existen y se puede disponer de ellas (Apéndice 1).

Antes de explicar el sistema parece de interés analizar, desde la óptica del trabajo decente, y teniendo en cuenta algunos elementos teóricos, cuál es la viabilidad de construirlo con la información disponible (Cuadro 1). El primer bloque de aspectos para la comprensión global de la inserción laboral es el integrado por el conocimiento de los rasgos básicos de los contextos de recepción y se llegaría a estos empleando metodologías de corte cualitativo o informaciones o datos elaborados “ad hoc” disponibles en diferentes fuentes: aspectos tan diversos como la política migratoria o la influencia de los mass media, entre otros, como elementos contextuales condicionantes de la integración laboral. Por otra parte, pueden describirse las características básicas de la población extranjera a partir de los datos estadísticos disponibles, algunos de ellos publicados y otros obtenidos a partir de peticiones estadísticas a medida (distribución por sexo, edad, nacionalidad, provincia, municipio...).

La información es más escasa o insuficiente respecto a lo que compete a indicadores que pueden elaborarse considerando aspectos del trabajo decente. De esta forma, respecto a nociones que tienen que ver con la promoción de los derechos fundamentales en el trabajo, sólo son disponibles por ahora datos que permiten hablar de la equidad y dignidad en el trabajo (segregación). También son accesibles, aunque con escasa fiabilidad para Andalucía, pero serán mejorables en breve por los cambios previstos en las estadísticas, datos relativos a las oportunidades empleo (tasas de actividad, empleo y desempleo) con mínima desagregación (no permiten un análisis provincial); pero, en cambio, hay un vacío respecto a los salarios de los extranjeros en las estadísticas oficiales, aunque sabemos, por estudios realizados “ad hoc”, que éstos son inferiores a la población nacional. Generalmente, se encuentran por debajo los de la población extranjera extracomunitaria respecto a los de la población comunitaria (Pérez y Rinken, 2005; Troyano, 2005). Tampoco tenemos fácilmente disponibles estadísticas aplicadas a los extranjeros respecto al diálogo social (afiliación sindical, huelgas, cobertura de la negociación colectiva...). Por último, en cuanto a dimensiones de protección social y seguridad, es quizás la obtención de datos respecto a la estabilidad del empleo la única dimensión a la que ahora podemos acercarnos con facilidad, mientras que existe un vacío respecto a cuestiones de seguridad en el trabajo o protección social que, si bien son conocidas para la población autóctona, aún no se ofrecen para la población extranjera. A partir de las estadísticas de contratos es factible también encontrar información respecto a si éstos tienen o no asociados un convenio colectivo; si se trata de contratos con indicador de discapacidad -minusválido- o no; si los contratos cuentan o no con “copia básica”³; si existe indicador de exclusión social (trabajadores con riesgo de ella, a los que se pueda vincular un tipo particular de contrato indefinido con bonificación) o si existe información de que la empresa que contrata es una ETT. Los escasos contratos a los que se aplican estos indicadores han hecho que, de momento, no sean considerados tan oportunos en estos momentos para ser incluidos en el sistema.

³ Según se delimita en el artículo 8, 3º) del Estatuto de los Trabajadores, el empresario deberá entregar a la representación legal de los trabajadores una copia básica de los contratos que deban celebrarse por escrito. Esta copia contiene todos los datos básicos del contrato, a excepción de aquéllos que pudieran afectar a la intimidad personal. La copia básica deberá ser entregada por el empresario, en un plazo no superior a diez días desde la formalización del contrato y a los representantes legales de los trabajadores. Posteriormente, dicha copia básica se enviará a la oficina de empleo, lo que habrá de hacerse también cuando no exista representación legal de los trabajadores. El indicador de existencia de copia básica se refiere a este particular (véase en Estatuto de los Trabajadores, RD 1/1995, de 24 de marzo (B.O.E. 29-03-1995).

Cuadro 1. Viabilidad de un sistema de indicadores para medir el “trabajo decente”

<i>Contextos de recepción. Política migratoria. Condiciones de acceso al mercado (contingente, permisos de temporada). Influencia de los empresarios y organizaciones empresariales al definir la oferta. Discursos sobre el otro. Actitudes de la población. Redes sociales y comunidades étnicas.</i>
<i>Rasgos sociodemográficos de la población extranjera.</i>
Promoción de los derechos fundamentales en el trabajo. Libertad (trabajo infantil). <i>Equidad y dignidad en el trabajo (segregación)</i> . Diferencias en los salarios. Conciliación con la vida familiar.
Empleo. Oportunidades de empleo (tasas de actividad, empleo y desempleo). Remuneración suficiente (salarios, ingresos, gastos).
Diálogo social. Afiliación sindical. Cobertura de la negociación colectiva salarial. Huelgas y cierres patronales.
Protección social y seguridad. Trabajo seguro (accidentes, inspección, coberturas, jornada laboral excesiva). Protección social (gasto público, pensiones, seguro de accidentes...). <i>Estabilidad y seguridad en el empleo (trabajo temporal y trabajo indefinido)</i> .

(*Se marcan en cursiva aquellos aspectos de los que es posible la obtención de datos estadísticos para la elaboración del sistema al menos provinciales u otros, aplicados a inserción de la población extranjera).

A partir de aquí y de acuerdo con la información estadística disponible en Andalucía (obviando ahora la descripción del apartado sobre “contexto de recepción”, que sería demasiado prolijo para abordar ahora), se enuncian de forma más concreta algunos aspectos e indicadores que pueden incluirse en el sistema, a fin de conocer las principales pautas de inserción laboral de los extranjeros, con desagregación por provincial, sexo y nacionalidad, al menos. Algunos de los indicadores son localizados a través de estadísticas publicadas, otros a partir de peticiones a medida a los organismos competentes.

LA INSERCIÓN LABORAL DE LA POBLACIÓN EXTRANJERA EN ANDALUCÍA: DESIGUALDADES SEGÚN GÉNERO Y NACIONALIDAD

La idea principal del apartado es mostrar el tipo de descripción que deriva de la aplicación del sistema y su fortaleza para aprehender la noción de inserción laboral desde la óptica del trabajo decente. Para esta descripción nos centramos en los aspectos más laborales. El contexto laboral de referencia se caracteriza por el continuo crecimiento de la población extranjera (Ministerio del Interior, 1992-2003; Observatorio Permanente de la Inmigración, 2005), así como de los contratos a extranjeros. También por la estrecha relación existente entre diferentes especializaciones económicas provinciales y la temporalidad de sus contratos. Evolución ascendente que se concreta igualmente en las estadísticas de afiliaciones a la Seguridad Social. En los últimos años se constata igualmente que descienden relativamente los contratos a marroquíes o personas de la Unión Europea mientras alcanzan más importancia los contratos suscritos a personas de otros países del mundo, particularmente de Latinoamérica o Europa del Este (Ecuador, Rumania, Colombia), lo cual nos remite a una diversificación de los lugares de procedencia de los extranjeros que suscriben contratos. Un rasgo característico es el predominio de los contratos efectuados a varones (alrededor de dos tercios), si bien se observa un ligero

incremento relativo en las contrataciones realizadas a mujeres en el transcurso de los últimos años (por efecto de las nuevas migraciones, especialmente de Europa del Este), contando además con fuertes diferencias interprovinciales.

Los varones se insertan en mayor medida en la agricultura (con un 50% de los contratos entre 1996-2004), mientras que ellas acumulan un 64% de contrataciones en los servicios. Igualmente que mientras que ellas trabajan también en la agricultura (32%), los varones lo hacen más en la construcción (15%), siendo éste un sector claramente masculinizado.

Tabla 1. Distribución de los contratos según sexo y actividad económica (grandes grupos) en Andalucía (1996-2004) (%)

	SEXO		
	Hombre	Mujer	Total
Agricultura y Pesca	50	32	45
Industria	4	2	4
Construcción	15	2	11
Servicios	31	64	41
TOTAL	100	100	100

Fuente: Explotación propia de la base de datos de contratos facilitada por el Inem.

Entrando en algo más de detalle, y empleando una clasificación más desagregada de actividades económicas que incorpora el Inem en su medición de la inserción, cabe destacar cómo, respecto al epígrafe agricultura y pesca, casi la mayoría de los contratos son referidos a la actividad agraria; y equivalente afirmación podría hacerse referente a la industria manufacturera entre las actividades del segundo sector; por otra parte, se marca la diferencia entre la inserción femenina y masculina si atendemos a que éstas se incorporan de manera importante a actividades comerciales, hostelería, inmobiliarias y otras como las educativas, o servicios personales, actividades en las que, si bien los hombres extranjeros están presentes, lo hacen en mucha menor medida, pues la mitad de sus contrataciones son en la agricultura, seguida de la construcción (Tabla 2).

Tabla 2. Distribución de los contratos a extranjeros según sexo y actividad económica en Andalucía (1996-2004) (%)

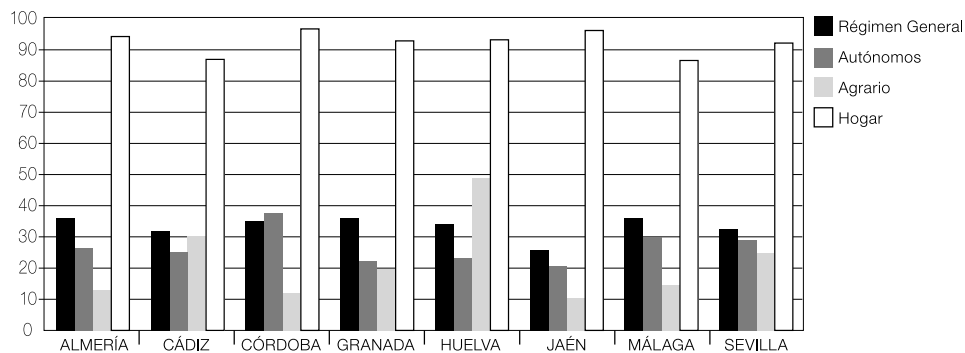
	SEXO		
	Hombre	Mujer	Total
Agricultura, ganadería, caza y silvicultura	49	32	44
Pesca	1	0	1
Industrias extractivas	0	0	0
Industria manufacturera	4	2	3
Producción y distribución de energía eléctrica, gas y agua	0	0	0
Construcción	15	2	11
Comercio, reparación de vehículos de motor, ... y artículos personales y de uso doméstico	6	13	8
Hostelería	9	20	12
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	3	3	3
Intermediación financiera	0	0	0
Actividades inmobiliarias	8	16	11
Administración pública, defensa y Seguridad Social Obligatoria	1	1	1
Educación	1	5	2
Actividades sanitarias y veterinarias. Servicios Sociales	1	2	1
Otras actividades sociales y de servicios prestados a la comunidad. Servicios personales	2	4	3
TOTAL	100	100	100

Fuente: Explotación propia de la base de datos de contratos facilitada por el Inem.

Asimismo, nos encontramos con el predominio de afiliaciones de comunitarios en el Régimen General y en el Autónomos, mientras que los no comunitarios sobresalen en el Régimen Agrario y el del Hogar, observándose por tanto una inserción diferente y desigualitaria. Podemos también localizar provincias claramente agrícolas en cuanto a las contrataciones que se efectúan a extranjeros (Almería, Huelva y Jaén), mientras que otras se especializan en la contratación de extranjeros para los servicios (Cádiz, Granada, Málaga o Sevilla). Si bien en todas las provincias se observan contrataciones para todos los sectores, aunque sean mínimas en algunos casos. Junto a esto una mayor contratación masculina en la construcción y la práctica ausencia de contratos celebrados en la industria (Gualda, 2006).

La desigualdad de género es una de las pautas observadas en la inserción laboral femenina. Esto se constata con claridad en el caso de las afiliaciones de mujeres no comunitarias. Respecto a los varones (que serían el porcentaje restante en la representación gráfica de cada columna en el Gráfico 1), las extranjeras no comunitarias concentran su inserción laboral, sus afiliaciones, en el Régimen Especial del Hogar. En cambio, los varones son predominantes en el Régimen General, de Autónomos y Agrarios, con la excepción de Huelva en los últimos años en los que en este régimen agrario se aprecia también un importante volumen de mujeres.

Gráfico 1. Porcentaje de mujeres no comunitarias frente a los varones en 2003



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos facilitados por la Tesorería de la Seguridad Social.

La distinción por continente y país de origen es de gran relevancia para conocer las pautas básicas de la inserción de los extranjeros en el mercado de trabajo andaluz. Centrándonos en las mujeres, éstas se concentran en el sector servicios, pero lo hacen en mayor medida las británicas (95%), las chinas (un 93% de sus contratos están en este sector, por su presencia en la hostelería especialmente), las alemanas, francesas, cubanas o colombianas (entre un 75%-87% de los casos según el país de origen). En cambio la especialización agrícola se deja notar especialmente en las polacas (95%), rumanas (81%), portuguesas (69%)⁴, o marroquíes (39%). Para los varones se encuentran pautas similares respecto a la inserción en el sector servicios de los de procedencia de países europeos más ricos (Reino Unido, Francia, Alemania), así como cubanos y chinos. En cambio, la mayor parte de los contratos a varones marroquíes en Andalucía han ido para la agricultura (72%) y algo menos para los portugueses (53%). Por el contrario, colombianos, polacos y rumanos dividen su inserción entre agricultura, construcción y servicios principalmente. Respecto a la construcción habría que destacar, no obstante, que se trata de un sector masculinizado, donde destaca que un 41% de los contratos se efectuaron a polacos, seguidos de los de colombianos (32%), rumanos (31%) o portugueses (18%), si bien también podemos encontrar en el mismo a segmentos relativamente significativos de europeos procedentes de países ricos (alemanes o franceses, por ejemplo), aunque generalmente estén concentrados en los servicios. En definitiva, se constata una mejor inserción laboral según el origen de procedencia o, dicho de otra forma, los datos nos remiten a pautas de desigualdad en las contrataciones.

Las diferencias mostradas anteriormente por países de origen se concretan por continentes en el hecho de que la mayor parte de los africanos varones se sitúa en el sector agrario en el período considerado (68%). Sólo alcanzan un peso parecido los varones de la Antártida (51%) y Oceanía (60%), si bien el peso de sus efectivos en Andalucía no es tan relevante. Los varones de otros continentes se ocupan de tareas agrícolas en mucha menor medida (21% al 23%, en Europa, América y Asia). Las mujeres, por término medio, transitan menos que los varones por este sector, en-

⁴ Que habría que explicar por la proximidad geográfica de las portuguesas y por la tradición de trabajo en el campo onubense de este colectivo, y por los efectos que sobre estos países tienen los recientes acuerdos de regulación de los flujos migratorios, así como la priorización por parte de los empresarios de contratación de mujeres polacas y rumanas en algunas localidades.

contrándose los pesos mayores en las africanas (39%), de Oceanía (48%), de Europa (34%) y de la Antártida (30%). En cambio su presencia es notable en los servicios, especialmente en las que proceden de aquellos continentes de menor inserción en la agricultura, pues es en estos dos sectores donde se inserta más del 90% de las mismas. Los varones en cambio, con su incorporación al sector de la construcción, marcan la diferencia, especialmente en el caso de los procedentes de América (26%), Antártida (18%) y Europa (17%).

Tabla 3. Distribución de los contratos en Andalucía según sexo, país de origen y actividad económica (grandes grupos) (1996-2004)

SEXO				SEXO			
MARRUECOS	Hombre	Mujer	Total	ARGELIA	Hombre	Mujer	Total
Agricultura y pesca	72	39	68	Agricultura y pesca	77	47	75
Industria	3	2	3	Industria	3	3	3
Construcción	11	2	10	Construcción	7	2	7
Servicios	14	57	20	Servicios	13	48	15
Total	100	100	100	Total	100	100	100
NIGERIA	Hombre	Mujer	Total	SENEGAL	Hombre	Mujer	Total
Agricultura y pesca	30	28	29	Agricultura y pesca	61	42	59
Industria	8	3	7	Industria	6	3	6
Construcción	25	3	22	Construcción	15	2	14
Servicios	38	66	42	Servicios	19	54	21
Total	100	100	100	Total	100	100	100
MAURITANIA	Hombre	Mujer	Total	ECUADOR	Hombre	Mujer	Total
Agricultura y pesca	59	25	58	Agricultura y pesca	40	38	40
Industria	2	1	2	Industria	7	3	5
Construcción	19	4	18	Construcción	28	1	17
Servicios	20	70	21	Servicios	25	57	38
Total	100	100	100	Total	100	100	100
COLOMBIA	Hombre	Mujer	Total	ARGENTINA	Hombre	Mujer	Total
Agricultura y pesca	16	18	17	Agricultura y pesca	7	7	7
Industria	7	4	5	Industria	7	4	6
Construcción	32	3	17	Construcción	22	2	15
Servicios	45	75	61	Servicios	64	87	72
Total	100	100	100	Total	100	100	100
CUBA	Hombre	Mujer	Total	CHINA	Hombre	Mujer	Total
Agricultura y pesca	6	12	8	Agricultura y pesca	0	1	1
Industria	6	4	5	Industria	3	6	4
Construcción	12	2	10	Construcción	6	0	5
Servicios	73	82	76	Servicios	90	93	91
Total	100	100	100	Total	100	100	100

SEXO				SEXO			
	Hombre	Mujer	Total		Hombre	Mujer	Total
REINO UNIDO				FRANCIA			
Agricultura y pesca	2	1	2	Agricultura y pesca	13	9	11
Industria	4	1	2	Industria	6	4	5
Construcción	7	2	4	Construcción	14	2	9
Servicios	87	95	92	Servicios	67	85	75
Total	100	100	100	Total	100	100	100
ALEMANIA				ITALIA			
Agricultura y pesca	8	7	7	Agricultura y pesca	4	4	4
Industria	6	3	4	Industria	6	2	5
Construcción	12	3	7	Construcción	16	2	11
Servicios	74	87	81	Servicios	74	92	80
Total	100	100	100	Total	100	100	100
POLONIA				PORTUGAL			
Agricultura y pesca	2	95	85	Agricultura y pesca	53	69	59
Industria	10	0	2	Industria	5	1	4
Construcción	41	0	6	Construcción	18	2	12
Servicios	27	4	8	Servicios	24	28	26
Total	100	100	100	Total	100	100	100
RUMANIA				UCRANIA			
Agricultura y pesca	41	81	63	Agricultura y pesca	43	35	39
Industria	5	1	3	Industria	8	2	5
Construcción	31	1	15	Construcción	24	2	14
Servicios	23	18	20	Servicios	26	61	41
Total	100	100	100	Total	100	100	100

Fuente: Elaboración propia a partir de la explotación estadística de la base de datos de contratos facilitadas por el Inem. Se muestran algunos de los países más representativos en las estadísticas de contratos. Representan el 82% de todos los contratos realizados en Andalucía, un total de 425.317 en el período considerado.

Las ocupaciones, que aparecen jerarquizadas desde puestos de “dirección y gerencia” a puestos de “peón” nos informan indirectamente de la posición social ocupada por los extranjeros, en la medida en que aluden a jerarquías de los puestos, al estar en gran medida asociados posición social, prestigio, cualificación, responsabilidad y retribuciones (en Bukstein, 2004). En este caso, ni extranjeras ni extranjeros cuentan entre sus principales grupos de contratación las de máximo grado (dirección y gerencia). Los contratos se encuentran marcados por el género en la línea descrita a través de la variable “actividad económica”: las mujeres se insertan sobre todo en el terciario, si bien incrementan su peso recientemente en el primario. Por el contrario, son característicos de Andalucía los contratos efectuados a peones varones en el sector agrario, sobre todo a africanos. Estos datos, bien documentados en las estadísticas de contratos, nos llevan a confirmar la existencia de una nítida estratificación laboral generizada en Andalucía, no fortuita ni casual. Pero al mismo tiempo, no es sólo una estratificación marcada por el hecho de ser varón o mujer sino por el cruce sexo-país de origen (varón marroquí, mujer polaca, varón senegalés...).

Tabla 4. Distribución de los contratos según ocupación y sexo en Andalucía (1996-2004) (%)

	Hombre	Mujer	Total
A. Dirección Administraciones Públicas y de Empresas	0	0	0
B. Gerencia de empresas con menos de 10 asalariados	0	0	0
C. Gerencia de empresas sin asalariados	0	0	0
D. Profesiones asociadas a titulaciones de 2º y 3er ciclo universitario y afines	2	4	2
E. Profesiones asociadas a una titulación de primer ciclo universitario y afines	0	1	1
F. Técnicos y profesionales de apoyo	2	4	3
G. Empleados de tipo administrativo	2	12	5
H. Trabajadores de servicios de restauración y servicios personales	8	16	11
J. Trabajadores de los servicios de protección y seguridad	0	0	0
K. Dependientes de comercio y asimilados	2	6	3
L. Trabajadores cualificados en la agricultura y en la pesca	25	21	24
M. Trabajadores cualificados en la construcción, excepto operadores de maquinaria	8	0	6
N. Trabajos cualificados en la industria extractiva, metalurgia, construcción, maquinaria y asimilados	2	0	1
P. Trabajadores cualificados en las artes gráficas, textil, confección, alimentación, ebanistería, artes y asimilados	1	1	1
Q. Operarios de instalaciones industriales, maquinaria fija, montadores y ensambladores	1	1	1
R. Conductores y operadores de maquinaria móvil	3	0	2
S. Trabajadores no cualificados en servicios, excepto transportes	3	13	6
T. Peones de agricultura, pesca, construcción, industria manufacturera y transportes	41	20	35
U. Fuerzas Armadas	0	0	0
Total	100	100	100

Fuente: Explotación propia de la base de datos de contratos facilitada por el Inem.

Diversos factores influyen en estas pautas de contratación y explican, por ejemplo, que en algunas localidades andaluzas se prefiera por parte de los empresarios que trabajos que previamente venían realizando varones, ahora sean llevados a cabo por mujeres. Cuando esto ocurre en un contexto de contingentes y de acuerdos políticos bilaterales que priorizan la entrada de personas de determinados países, se producen algunos resultados que favorecen la inserción y entrada en los mercados de las mujeres, lo cual, las beneficia, en la medida en que esta oportunidad es privada a los varones de su país en los procesos de selección de personal. Esto se aplica bien a la comprensión de las pautas que han operado recientemente en algunos escenarios agrícolas andaluces. Se puede afirmar entonces que, junto al servicio doméstico, la agricultura está funcionando como “puerto de entrada” de mujeres extranjeras. Hemos documentado esta circunstancia especialmente en el caso de las mujeres del este de Europa (Gualda y Ruiz, 2004).

Pensando en las ocupaciones según el binomio sexo-lugar de origen, uno de los rasgos idiosincrásicos del mercado andaluz es su mayor volumen de contrataciones de varones marroquíes, argelinos, mauritanos y otros africanos para tareas agrícolas y ligadas a la construcción. En los varones de algunos países es especialmente importante su inserción

en este último sector (polacos, portugueses, rumanos, ucranianos). Los contratos a mujeres se celebran, en cambio, de forma más equilibrada entre la agricultura y los servicios, aunque para algunos países son muy importantes los agrícolas, como hemos comentado (polacas -un 95%-, rumanas -81%-, portuguesas -69%-, y también los de otras como ecuatorianas o marroquíes). En cambio, los originarios de la Unión Europea, con las salvedades indicadas, no suelen ser contratados en la agricultura sino más en los servicios, y algunos latinos como argentinos y cubanos, incluyendo las mujeres, puntúan de manera destacada en puestos técnicos y otros del terciario, pero menos en la agricultura. Y los chinos y chinas, se diferencian de otros asiáticos por su elevada concentración en la hostelería, primero, y el comercio, después (Gualda, 2006).

En cuanto a si las contrataciones que se realizan permiten hablar de trabajo decente respecto a la estabilidad laboral, ha de afirmarse que no, lo cual se manifiesta en el predominio de las contrataciones temporales, de hasta 3 meses o de duración indeterminada (que son las que más han crecido), pero no se trata en este caso de contratos "indefinidos". Por nacionalidades podrá observarse la tendencia a la discriminación por este factor, por cuanto se aprecia una mayor predominio de contratos de hasta 3 meses (más breves), especialmente si se trata de población de países africanos, en los que este tipo de contratos supera el 80% de todos los contratos donde se indica la duración (Gualda, 2006).

Por otra parte, puede hablarse de desajustes entre la formación y el empleo de los extranjeros y de diferencias en este punto según la nacionalidad de origen y el sexo. Así, se aprecia nítidamente cómo alcanzar estudios universitarios, de FP o Bachillerato no evita la inserción laboral en ocupaciones situadas por debajo de la formación adquirida. Esto es mucho más evidente para el caso de los africanos y latinoamericanos que para los europeos, cuyo ajuste formación-ocupación es mayor. Esta apreciación es válida para el caso de mujeres y varones. La afirmación sobre el "desajuste" se reproduce mostrando siempre diferencias en la inserción por país de origen: a igualdad de grado educativo alcanzado, la inserción laboral favorece sistemáticamente a los extranjeros de países de áreas más ricas, básicamente de la antigua Unión Europea de los Quince, con la salvedad de Portugal.

Entre las tendencias que se aprecian cabe constatar la de una mayor importancia de las mujeres en el grupo de ocupaciones donde se agregan los "F.Técnicos y profesionales de apoyo" (más masculinizado) y los "G. Empleados de tipo administrativo" (más feminizado). Los varones tienden a ser más importantes como "S. Trabajadores no cualificados en servicios, excepto transportes" y "T. Peones de agricultura, pesca, construcción, industria manufacturera y transportes". Entre las salvedades, las del grupo femenino universitario de Polonia, con mayor peso proporcional en S y T que los varones. E igual podría decirse para las ecuatorianas en el segmento de FP y Bachillerato. Respecto a los "L. Trabajadores cualificados en la agricultura y la pesca" con Bachillerato o FP, proporcionalmente el grupo tiende a ser superior en los varones de diferentes nacionalidades, aunque en algunas de ellas los valores son similares. Algo parecido ocurre respecto a los universitarios, con la excepción de la mayor dedicación proporcional de las mujeres colombianas y ecuatorianas a esta actividad que los varones.

Respecto a los "H. Trabajadores de servicios de restauración y servicios personales" encontramos pesos similares en varones y mujeres extranjeros en diversas ocasiones, marcándose algunas de las diferencias importantes en los chinos (más importantes que las chinas en este sector, en ambos niveles de estudios); en colombianas y ecuatorianas, que también tienden a puntuar más en el sector que los varones; o marroquíes y rumanos universitarios, ingleses y alemanes de grado intermedio, que sobresalen respecto a las mujeres en este sector ocupacional. En cambio marroquíes, polacas, portuguesas y rumanas de grado educativo medio destacan aquí frente al grupo equivalente masculino.

Tabla 5. Contratos a extranjeros en Andalucía según estudios, sexo, país de origen y principales grupos de ocupaciones (1996-2004) (% de fila)

HOMBRES	BACHILLERATO, FP					UNIVERSITARIOS				
	F y G	H	L	S y T	TOTAL	F y G	H	L	S y T	TOTAL
Marruecos	8	15	20	38	81	16	18	9	27	70
Colombia	10	16	7	38	71	14	11	3	12	40
Ecuador	2	1	15	45	63	7	2	7	40	56
China	3	64	0	10	77	50	33	0	0	83
Reino Unido	29	18	2	13	62	15	3	1	3	22
Francia	22	17	5	22	66	27	3	0	8	38
Alemania	33	16	3	11	63	31	10	3	5	49
Portugal	15	16	16	20	67	26	6	2	14	48
Polonia	13	6	1	26	46	18	0	0	4	22
Rumania	4	9	11	35	59	6	15	21	25	67

MUJERES	BACHILLERATO, FP					UNIVERSITARIOS				
	F y G	H	L	S y T	TOTAL	F y G	H	L	S y T	TOTAL
Marruecos	19	21	8	38	86	32	14	4	18	68
Colombia	15	29	7	36	87	24	20	10	10	64
Ecuador	7	14	11	59	91	10	12	15	27	64
China	28	33	0	6	67	0	0	0	0	0
Reino Unido	45	14	1	4	64	16	2	0	1	19
Francia	41	18	5	10	74	38	5	1	4	48
Alemania	51	12	7	11	81	35	7	1	4	47
Portugal	28	29	8	21	86	32	1	0	2	35
Polonia	33	32	4	10	79	25	4	0	21	50
Rumania	16	24	1	35	76	56	2	0	21	79

Fuente: Explotación propia de la base de datos de contratos facilitada por el Inem (Nota: F. Técnicos y profesionales de apoyo; G. Empleados de tipo administrativo; H. Trabajadores de servicios de restauración y servicios personales; L. Trabajadores cualificados en la agricultura y en la pesca; S. Trabajadores no cualificados en servicios, excepto transportes y T. Peones de agricultura, pesca, construcción, industria manufacturera y transportes.

CONCLUSIONES Y LÍNEAS FUTURAS DE TRABAJO

Aunque son sólo algunos indicadores del sistema los que se han tomado como referencia para la descripción llevada a cabo, con éstos hemos podido aproximarnos al constructo de interés, la inserción laboral desde la óptica del trabajo decente, y comprobar que existen aún diferentes parcelas mejorables en el ámbito laboral, al constatar pautas de discriminación laboral por género y nacionalidad. En este sentido los indicadores empleados han resultado útiles para situar a los extranjeros dentro del sistema de estratificación social, empleando parámetros para los cuales se podrían realizar comparaciones con la población autóctona. Se ha podido detectar la desigualdad en la inserción laboral y, en ella, la gran temporalidad existente en la población extranjera, máxima en el grupo africano. Así mismo se constata una nítida estratificación laboral por sectores y ocupaciones relacionada con el país de origen y el sexo que, en el ámbito social, parece argumentarse en los discursos sociales a través de razonamientos

que llevan a hablar de *etnoestratificación* o estratificación por motivos o justificación étnica. Grosso modo puede sintetizarse este proceso en dos líneas, a riesgo de simplificación: primero, se destacaría la situación en inferioridad en el mercado de trabajo de la población extracomunitaria; segundo, resaltaría la confinación de las mujeres en algunos nichos laborales concretos, especialmente relacionados con sus clásicos roles “femeninos” o las ocupaciones de ayuda en el hogar o equivalentes (ciudadanas, etc). Esta infraposición de los extranjeros, y especialmente de algunas nacionalidades, se traduce en contratos breves, segregación de puestos de dirección y administración o situaciones de subempleo (en relación a la formación), como han puesto de manifiesto algunos indicadores empleados.

La aportación de información concisa y comparable sobre un fenómeno complejo como es la inserción laboral a través de la medición llevada a cabo con estos indicadores permite avanzar en el conocimiento de los nexos existentes entre *inserción social*, *integración social* y *ciudadanía* vs. exclusión social y desigualdad. Así mismo, estos indicadores son útiles para el seguimiento de tendencias respecto al tipo de inserción de los extranjeros y para la elaboración de diagnósticos que puedan ayudar en el diseño de estrategias de intervención social. También pueden aportar algunas pistas para la mejora de los instrumentos de medición para poder evaluar de forma continuada cuál es la situación en Andalucía.

No obstante, no puede perderse de vista que la construcción del sistema de indicadores ofrece una imagen siempre parcial, generalmente cuantitativa, construida con datos originados en procesos administrativos que no han sido diseñados por el propio investigador. Y en este sentido, son limitaciones claras la falta de algunos datos de interés en la investigación (por ejemplo, relativos a retribuciones o diálogo social), su escasa desagregación cuando están disponibles (como nos hemos encontrado con los datos facilitados de afiliaciones a la seguridad social) o incluso el vacío existente -difícilmente resoluble- respecto a la inserción laboral de la población indocumentada o irregular. La misma necesidad de llevar a cabo peticiones estadísticas a medida, por la dilación en los plazos que puede suponer, es otro obstáculo a sortear.

Por todo lo anterior puede afirmarse que el sistema construido es perfeccionable y, en este sentido, sería deseable que se incorporaran otros indicadores relativos a la calidad del trabajo y el trabajo decente (especialmente algunos de los subrayados más arriba: salarios, sindicación,...). Paralelamente pueden aprovecharse otros datos que se recogen en diferentes organismos públicos pero no se publican (por ejemplo, desagregaciones municipales) y es mejorable la disponibilidad y accesibilidad de datos oficiales, así como la reducción de los plazos para su recepción. También se debe avanzar en la mejora y ampliación de los datos disponibles y de su desagregación. Junto a lo anterior, será a veces necesario, para una mejor comprensión de los fenómenos que influyen en la inserción laboral, la complementación con datos cualitativos, con otros datos tipo “barómetros de actitudes” u otros datos recogidos “ad hoc”.

Por otra parte, algunas mejoras recientes en la estadística pública permitirán avanzar en el estudio del trabajo de los extranjeros, al incorporarse nuevas pautas muestrales a la *Encuesta de Población Activa*. Análisis específicos de datos existentes pueden llevarnos a mejorar nuestro conocimiento de las pautas de inserción. Por ejemplo, respecto a los contratos abundando más que en la estadística de contratos, en los depositarios de los mismos y sus procesos de movilidad laboral, tomando una serie sostenida en el tiempo. Otras vías de análisis a explorar tienen que ver con las demandas de trabajo, que pueden ser contrastadas, vía peticiones a medida, con los contratos conseguidos, empleando los identificadores anonimizados de los contratos y demandas.

Otros caminos de enriquecimiento del sistema que presentamos pueden suponer la incorporación de elementos propios de los contextos de recepción, y ello podría llevar a introducir medidas relativas a:

- el sistema político-jurídico, o indicadores que plantearan diferentes escenarios de integración laboral, en función de la situación documental del extranjero y su familia,
- el contexto social de recepción, o la posibilidad de establecer en la política pública un dispositivo de barómetros de opinión, que permitieran conocer las principales actitudes hacia los extranjeros, según sus nacionalidades. Sobre este particular puede pensarse en fórmulas no excesivamente costosas, pero eficaces, similares a las que son ofrecidas, por ejemplo en los Eurobarómetros.

Estas operaciones son viables, pero requieren un esfuerzo y en cualquier caso es la política pública la que deberá resolver al respecto. No debe perderse de vista que, igualmente útiles, son otras vías de aproximación a la inserción laboral, de carácter cualitativo, con sus propias peculiaridades. Así mismo, cualquier sistema de indicadores debería ser continuamente revisado, criticado y mejorado, adaptándose a los datos disponibles por la estadística pública, o solicitando la apertura de nuevas operaciones estadísticas de producción de datos (especialmente si se pretende mantenerlas en el tiempo). Y en nuestro caso, son posibles aún muchos trabajos interadministraciones (regionales, locales y nacionales) para rentabilizar los datos que pueden ser disponibles al elaborar un diagnóstico pues ya están siendo efectivamente recogidos (aunque, no tanto, explotados).

Entre las tareas de promoción de la igualdad se encuentra la de evaluar constantemente cuál es la situación en que nos encontramos. Una de las vías convencionales para llevar a cabo estos diagnósticos es la establecer metas, fijar indicadores para evaluar su cumplimiento y, en función de los resultados obtenidos y de la reflexión y análisis que ello conlleve, revisar los programas sociales en ejecución, proponiendo nuevas actuaciones. En este esquema de trabajo es en el que tienen sentido los indicadores sociales, o la construcción de índices derivados. Los indicadores construidos pueden ser, por otra parte, estables en el tiempo, o ir variando en función de la disponibilidad o interés de los datos en cada momento. Pero lo que no tendría mucho sentido es construir un sistema puntual, para no darle continuidad. De ahí que animemos a seguir la tarea, en este ejercicio de diagnóstico social que no pretende otra cosa que mejorar la integración social de los extranjeros en nuestra región, en este caso por la vía laboral.

BIBLIOGRAFÍA

- ANKER, R.; CHERNYSHEV, I.; EGGER, P.; MEHRAN, F. Y RITTER, J.A., 2003. La medición del trabajo decente con indicadores estadísticos. *Revista Internacional del Trabajo*. vol.122, 2, 2003/2, 161-195.
- BUKSTEIN, G., 2004. La posición social de los ingenieros civiles: comparación entre dos escalas subjetivas y la incorporación de trayectorias laborales. *Economía, Sociedad y Territorio*, vol. IV, 16, 723-745.
- CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO, 1999. *Memoria del Director General: Trabajo Decente. Organización Internacional del Trabajo, 87ª reunión*. Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra. <http://www.ilo.org/public/sp/ansh/standards/relm/ilc/ilc87/rep-i.htm>
- DIRECCIÓN GENERAL DE EMPLEO E INSERCIÓN, 2000a. *La política de Empleo en la Unión Europea (II). Acciones para el empleo*. Junta de Andalucía, Consejería de Empleo y Desarrollo Tecnológico, Sevilla.

- DIRECCIÓN GENERAL DE EMPLEO E INSERCIÓN, 2000b. *Empleo e Iniciativas Comunitarias*. Junta de Andalucía, Consejería de Empleo y Desarrollo Tecnológico, Sevilla.
- GARCÍA RAMÍREZ, M.; MARTÍNEZ GARCÍA, M. Y SANTOLAYA SORIANO, F. 2002. *Integración social y empleo de inmigrantes. El programa Integra-Diversidad*. Junta de Andalucía, Consejería de Asuntos Sociales, Sevilla.
- GHAI, D., 2003. Trabajo Decente. Concepto e indicadores. *Revista Internacional del Trabajo*. vol.122, 2, 2003/2, 125-160.
- GRANOVETTER, M., 1995. The Economic Sociology of Firms and Entrepreneurs. En Portes, A. (Ed.): *The Economic Sociology of Immigration. Essay on Networks, Ethnicity, and Entrepreneurship*. Russell Sage Foundation, New York, 128-165.
- GUALDA CABALLERO, E. (DIR.), 2006. *Hacia un "trabajo decente" para los extranjeros: inserción sociolaboral de la población extranjera en Andalucía*. Dirección General de Coordinación de Políticas Migratorias. En prensa.
- GUALDA, E. Y RUIZ, M., 2004. Migración femenina de Europa del Este y mercado de trabajo agrícola en la provincia de Huelva, España. *Migraciones Internacionales*, vol. 2, 4, 36-65.
- MINISTERIO DEL INTERIOR, 1992-2003. *Anuarios Estadísticos de Extranjería 1992 a 2002*. Madrid.
- OBSERVATORIO PERMANENTE DE LA INMIGRACIÓN, 2005. *Boletín Estadístico de Extranjería e Inmigración*, nº 4. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración, Madrid.
- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO, 2004. Trabajo Decente para Todos. Base Indicadores Trabajo Decente. Oficina Subregional para Centroamérica, Haití, Panamá y República Dominicana <http://www.oit.or.cr/estad/td/> [Acceso: 18 de abril de 2004].
- PÉREZ, M. Y RINKEN, S., 2005. *La integración de los inmigrantes en la sociedad andaluza*. Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Politeya- Junta de Andalucía, Madrid.
- PORTES, A. Y RUMBAUT, R., 1996. *Immigrant America. A Portrait*. University of California Press.
- TROYANO PÉREZ, J.F. (Dir.), 2004. *Trabajadoras nacionales e inmigradas en el servicio doméstico*. Secretaría de Política Social de Comisiones Obreras de Andalucía, Córdoba.
- UNIÓN EUROPEA, 1997. Empleo-Integra: de la exclusión al empleo y a la integración social. En <http://www.europa.eu.int/comm/equal>.

APÉNDICE 1. SISTEMA DE INDICADORES PARA LA MEDICIÓN DEL TRABAJO DECENTE DE LA POBLACIÓN EXTRANJERA EN ANDALUCÍA⁵.

Algunos de los indicadores laborales que se muestran comienzan a ser publicados en la estadística pública española en el año 2002, otros son disponibles también para años previos a través de peticiones a medida que hemos efectuado. Se aportan indicadores referidos a Andalucía aunque serían extensivos a España. Junto al bloque temático de indicadores, entre cursivas, se delimitan otras desagregaciones que son factibles y de interés en la construcción del sistema, que por razones de espacio no hemos detallado, pero sí tenido en cuenta en los análisis efectuados. Salvo los datos que específicamente se toman para extranjeros (por ejemplo, nacionalidad), el resto son recogidos también para la población nacional. Aunque los indicadores aparecen clasificados en dimensiones de interés para la evaluación del trabajo decente, algunos de ellos son válidos para representar aspectos recogidos en varias dimensiones de las consideradas.

DATOS SOCIODEMOGRÁFICOS

Desagregación por país de origen, sexo, edad, provincia y municipio (diferentes fuentes: Padrón, Policía)

Número de extranjeros

Número de extranjeros por sexo, edad, país de origen, provincia, municipio

% de mujeres extranjeras

% de extranjeros por grupos de edad

% de comunitarios

% de extracomunitarios

% que representan las nacionalidades más numerosas (una a una)

% que representa el resto de nacionalidades

EMPLEO

OPORTUNIDADES DE EMPLEO. EPA-EUROSTAT⁶.

Desagregación regional.

Activos extranjeros, ocupados y desempleados

Tasas de actividad, ocupación y desempleo de extranjeros

⁵ Tomado de Gualda (Dir.), 2006.

⁶ Estos indicadores no alcanzaban la desagregación provincial hasta las modificaciones realizadas en la EPA de 2005.

PROMOCIÓN DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES EN EL TRABAJO: EQUIDAD Y DIGNIDAD EN EL TRABAJO (SEGREGACIÓN)

A) INSERCIÓN LABORAL: CONTRATOS (INEM)⁷

Desagregación por nacionalidad, sexo, edad, sector de actividad⁸, ocupación⁹, nivel de estudios¹⁰, provincia y municipio, 1996-2004.

Evolución de contratos a extranjeros (número de contratos)
% de contratos registrados a trabajadores extranjeros sobre el total de contratos
Evolución de contratos a extranjeros por sexo, edad y nacionalidad (número de contratos)
% de contratos a mujeres (y por nacionalidad)
% de contratos por grupos de edad (y por nacionalidad)
Edad media de los contratos (y por nacionalidad)
Evolución de contratos a extranjeros por sector de actividad (sexo y nacionalidad)
% de contratos por sector de actividad (sexo y nacionalidad)
Evolución de contratos a extranjeros por ocupación (sexo y nacionalidad)
% de contratos por ocupación (sexo y nacionalidad)
Evolución de contratos a extranjeros por sector de actividad y ocupación (sexo y nacionalidad)
% de contratos por sector de actividad y ocupación (sexo y nacionalidad)
Evolución de contratos a extranjeros por nivel de estudios (sexo y nacionalidad)
% de contratos por nivel de estudios (sexo y nacionalidad)
Evolución de contratos a extranjeros por sector de actividad y ocupación (sexo y nacionalidad)
% de contratos por sector de actividad y ocupación (sexo y nacionalidad)
Evolución de contratos por nacionalidad
% de contratos por nacionalidad
Evolución de contratos por ámbito (comunitario / no comunitario)
% de contratos por ámbito (comunitario / no comunitario)
Evolución de contratos de las nacionalidades más numerosas (una a una)
% de contratos de las nacionalidades más numerosas (una a una)
Evolución de contratos del resto de nacionalidades
% de contratos del resto de nacionalidades

⁷ Los indicadores se expresarían anualmente pero son disponibles en este caso mensualmente, con la posibilidad de hacer algunas explotaciones específicas. En todos los casos, al disponer de una base de datos que recoge estas variables, pueden extraerse datos provinciales y municipales.

⁸ Desagregación en cuatro grupos (agricultura y pesca, industria, construcción, servicios).

⁹ Desagregación disponible por setenta y seis grupos de ocupación, o en versión más concisa, por diecinueve grupos (A. Dirección de las Administraciones Públicas y de Empresas. B. Gerencia de empresas con menos de 10 asalariados. C. Gerencia de empresas sin asalariados. D. Profesiones asociadas a titulaciones de segundo y tercer ciclo universitario y afines. E. Profesiones asociadas a una titulación de primer ciclo universitario y afines. F. Técnicos y profesionales de apoyo. G. Empleados de tipo administrativo. H. Trabajadores de servicios de restauración y servicios personales. J. Trabajadores de los servicios de protección y seguridad. K. Dependientes de comercio y asimilados. L. Trabajadores cualificados en la agricultura y en la pesca. M. Trabajadores cualificados en la construcción excepto operadores de maquinaria. N. Trabajadores cualificados de la industria extractiva, metalurgia, construcción, maquinaria y asimilados. P. Trabajadores cualificados de las artes gráficas, textil y confección, alimentación, ebanistas, artes. Q. Operadores de instalaciones industriales, maquinaria fija, montadores y ensambladores. R. Conductores y operadores de maquinaria móvil. S. Trabajadores no cualificados en servicios, excepto transportes. T. Peones de agricultura, pesca, construcción, industria manufacturera y transportes. U. Fuerzas Armadas.).

¹⁰ Desagregado en diez grupos (sin estudios...).

B) INSERCIÓN LABORAL: AFILIACIONES A LA SEGURIDAD SOCIAL*Desagregación por régimen, sexo, edad, nacionalidad y provincia, 1998-2004*

Evolución de afiliados extranjeros (número de afiliados)
% de afiliaciones a extranjeros sobre el total de afiliaciones
Evolución de afiliaciones por sexo, edad y nacionalidad (número de afiliaciones)
% de afiliaciones a mujeres
% de afiliaciones por grandes grupos de edad
Afiliaciones por edad media
% de afiliaciones por principales nacionalidades
Evolución de afiliaciones por régimen
% de afiliaciones por régimen
Evolución de afiliaciones por ámbito (comunitario y no comunitario)
% de afiliaciones por ámbito
Evolución de afiliaciones por régimen y ámbito (comunitario y no comunitario)
% de afiliaciones por régimen y ámbito
Evolución de afiliaciones por régimen , ámbito (comunitario y no comunitario) y sexo
% de afiliaciones por régimen, ámbito y sexo

C) INSERCIÓN LABORAL: DEMANDAS DE EMPLEO (INEM)*Desagregación según nacionalidad, sexo, edad, nivel de estudios, primera ocupación, provincia y municipio, 1996-2004*

Evolución de las demandas de empleo de los extranjeros
% de las demandas de empleo de los extranjeros respecto al total de demandas
Evolución de las demandas por sexo, edad y nacionalidad (número de demandas)
% de demandas de mujeres (y por nacionalidad)
% de demandas por grupos de edad (y por nacionalidad)
Edad media de las demandas (y por nacionalidad)
Evolución de demandas de extranjeros por sector de actividad (sexo y nacionalidad)
% de demandas por sector de actividad (sexo y nacionalidad)
Evolución de demandas de extranjeros por ocupación (sexo y nacionalidad)
% de demandas por ocupación (sexo y nacionalidad)
Evolución de demandas de extranjeros por nivel de estudios (sexo y nacionalidad)
% de demandas por nivel de estudios (sexo y nacionalidad)
Evolución de demandas de extranjeros por sector de actividad y ocupación (sexo y nacionalidad)
% de demandas por sector de actividad y ocupación (sexo y nacionalidad)
Evolución de demandas de extranjeros por sector de actividad y nivel de estudios (sexo y nacionalidad)
% de demandas por sector de actividad y nivel de estudios (sexo y nacionalidad)
Evolución de demandas de extranjeros por sector de actividad y ocupación (sexo y nacionalidad)
% de demandas por sector de actividad y ocupación (sexo y nacionalidad)
Evolución de demandas a extranjeros por ocupación y nivel de estudios (sexo y nacionalidad)
% de demandas por ocupación y nivel de estudios (sexo y nacionalidad)
Evolución de demandas de extranjeros por sector de actividad, nivel de estudios y ocupación (sexo y nacionalidad)
% de demandas por sector de actividad, nivel de estudios y ocupación (sexo y nacionalidad)
Evolución de demandas por nacionalidad
% de demandas por nacionalidad
Evolución de demandas por ámbito (comunitario / no comunitario)
% de demandas por ámbito (comunitario / no comunitario)
Evolución de demandas de las nacionalidades más numerosas (una a una)
% de demandas de las nacionalidades más numerosas (una a una)
Evolución de demandas del resto de nacionalidades
% de demandas del resto de nacionalidades
Tiempo medio de duración de la demanda (% menos de tres meses, etc.)
% de demandantes extranjeros que reciben alguna prestación sobre el total de demandantes extranjeros

PROTECCIÓN SOCIAL Y SEGURIDAD: ESTABILIDAD Y SEGURIDAD EN EL EMPLEO

Desagregación por nacionalidad, sexo, edad, provincia, municipio, sector de actividad, nivel educativo, ocupación e intervalos de duración, 1996-2004

Evolución de contratos a extranjeros por intervalos de duración, 1996-2004

% de contratos por intervalos de duración

Evolución de los contratos indefinidos, temporales y de duración indeterminada a extranjeros

% contratos indefinidos sobre total contratos trabajadores extranjeros

% contratos temporales sobre total contratos de trabajadores extranjeros

% contratos de duración indeterminada sobre total contratos de trabajadores extranjeros

Duración media de los contratos a extranjeros por sexo, edad, nacionalidad, ocupación, sector de actividad, nivel de estudios y tipo de contratos por duración

CALIDAD DEL EMPLEO. CONTRATOS (INEM). AJUSTE EMPLEO-NIVEL DE ESTUDIOS (SUBEMPLEO)

Desagregación por nacionalidad, sexo, edad, sector de actividad, ocupación, nivel de estudios, provincia y municipio, 1996-2004.

Evolución de contratos a extranjeros por sector de actividad y nivel de estudios (sexo y nacionalidad)

% de contratos por sector de actividad y nivel de estudios (sexo y nacionalidad)

Evolución de contratos a extranjeros por ocupación y nivel de estudios (sexo y nacionalidad)

% de contratos por ocupación y nivel de estudios (sexo y nacionalidad)

Evolución de contratos a extranjeros por sector de actividad, nivel de estudios y ocupación (sexo y nacionalidad)

% de contratos por sector de actividad, nivel de estudios y ocupación (sexo y nacionalidad)

Prostitución femenina en inmigración en Sevilla

Emma Martín, Assumpta Sabuco y Erica Bredy

UNIVERSIDAD DE SEVILLA

RESUMEN

Esta ponencia presenta los resultados de la investigación que hemos llevado a cabo sobre las mujeres inmigrantes que ejercen la prostitución en la provincia de Sevilla. Nos centramos en el ámbito de los locales de alterne en los que desarrollamos el trabajo de campo, y analizamos cómo es la vida en los mismos y que tipo de relaciones se establecen entre las mujeres que viven en ellos. También trazamos una perspectiva sobre las redes encargadas del viaje a España y la circulación entre los clubes, con las limitaciones inherentes a este tipo de organizaciones. Dedicamos un apartado a la salud de las mujeres y realizamos una reflexión sobre la articulación entre la realidad y los discursos sobre la prostitución. Finalizamos con una serie de propuestas para la integración de este colectivo, caracterizado por el estigma y la exclusión social.

Palabras clave Inmigración. Prostitución. Género. Etnicidad. Integración.

ABSTRACT

This paper present the results of our research on immigrant women that exercise prostitution in Seville, particularly those that live inside the singles clubs. We analyze the relationships between women that came from different countries, and the role of networks that transport and circulate them. We dedicate a section to women's health and another to the correspondence between discourses and practices about prostitution. Finally, we make some propositions directed to the social integration of these women.

Keywords Immigration. Prostitution. Gender. Ethnicity. Integration.

INTRODUCCIÓN

Una de las características más relevantes de los actuales procesos migratorios es la creciente incorporación de mujeres inmigrantes que se insertan en las sociedades de destino en diferentes modalidades de ejercicio de la prostitución. Estas mujeres suelen entrar en contacto con redes organizadas que se encuentran implantadas tanto en las sociedades

de origen como en las de destino, y que se dedican a introducir las desde los países del Este europeo, Latinoamérica y África, obteniendo para ellas visados de turistas, y transportándolas a los locales, bien bajo falsas promesas de trabajo, bien con el consenso de las mismas. Esta realidad conlleva una serie de riesgos tanto para las mujeres como para la población en general: incremento de la delincuencia organizada e identificación entre inmigración y prostitución, con el consiguiente aumento de la xenofobia que conlleva, son los principales. Factores que contribuyen a la creciente percepción de los procesos migratorios como una realidad conflictiva y que inciden en las mujeres a las que se les añade el estigma de prostituta en una escala de desigualdades sustanciales por la confluencia de la clase social, el género y la etnicidad.

Existe además un predominio del enfoque sensacionalista a la hora de abordar este tema. La morbosidad que rodea a la prostitución contribuye a que resalten en los medios de comunicación aquellos aspectos que precisamente inciden sobre la criminalización de la actividad, y, consiguientemente, contribuyen al descrédito ético y moral de unos grupos identificados a través de las mujeres. Así, de manera consciente o no, se fomenta la elaboración de unos estereotipos que dificultan las relaciones interétnicas y que inciden en una profundización de la situación de doble subordinación de las mujeres: como mujeres y como inmigrantes. Mientras que encontramos descripciones detalladas de las prostitutas, a veces incluso violando su derecho a la intimidad, los usuarios de sus servicios, y quienes están detrás: empresarios, redes, proxenetas, etc., permanecen ocultos. Esta situación hace imposible un debate serio sobre la actividad, otorgando la única responsabilidad de su existencia y persistencia a las mujeres y a las mafias, en un planteamiento hipócrita que no tiene en cuenta la existencia de una demanda creciente por parte de la población nativa. Muy difícilmente podrán llevarse a cabo políticas serias en torno a este fenómeno si no se inserta en un debate sobre el contexto global en el que tiene lugar. Sin embargo la incidencia de este tema en las actitudes y percepciones sobre la inmigración y en el ámbito de las relaciones de género hacen que su estudio sea una necesidad inaplazable a la que, en el momento en que se escriben estas líneas, se está dando respuesta por parte de I@s investigadores, como puede comprobarse en la bibliografía que acompaña este trabajo.

OBJETIVOS

En un primer momento, intentamos realizar un estudio de la prostitución de las inmigrantes desde una perspectiva que abordara las redes de tráfico de mujeres, las trayectorias de las prostitutas, los contextos en los que ejercen su actividad y la demanda de servicios. Con ello pretendíamos contribuir al dibujo de un mapa de la prostitución que ayudase a los profesionales de los servicios sociales y sanitarios a ejercer sus actividades desde el conocimiento de la realidad, facilitando un acceso y una comunicación difíciles por las condiciones en las que se ejerce. La puesta en contacto de ambos sectores posibilitaría políticas sanitarias y de inserción social eficaces, alejadas de sensacionalismos capaces de fomentar el respeto a la dignidad de las mujeres prostitutas.

a) Objetivos generales

Elaborar un mapa de la prostitución ejercida por las inmigrantes, que recoja los locales y lugares en los que se ejerce, las condiciones bajo las que se desarrolla la actividad, el estado de salud de las inmigrantes, no sólo en lo que refiere a su salud sexual y reproductiva, sino, en un sentido holista, su salud física y mental. Con ello se pretende ofrecer un instrumento eficaz para las políticas sanitarias y de inserción social a emprender con este colectivo.

b) Objetivos específicos

En un primer momento, nuestros objetivos eran tremendamente ambiciosos:

- Llevar a cabo una investigación de campo sobre los modelos que adopta la prostitución de las inmigrantes. Lo que implicaba elaborar una tipología de situaciones que tuviera en cuenta las distintas variables: condiciones de trabajo y colectivos étnicos presentes.
- Realizar un seguimiento de la red de introducción de las mujeres para el ejercicio la prostitución: sectores involucrados, mecanismos seguidos para el traslado de estas mujeres a los locales y medidas de retención empleadas.
- Obtener información directa sobre la visión que los diferentes sectores sociales poseen acerca de la actividad, con una incidencia especial en las actitudes y percepciones de los agentes sociales: cuerpos de seguridad del Estado, personal sanitario, de los servicios sociales y de las ONGs de apoyo a la inmigración.
- Detectar las deficiencias en este sentido presentes en las diferentes zonas y en los distintos ámbitos.
- Analizar los recursos y carencias de la red sanitaria y de asuntos sociales para la inserción de las prostitutas inmigrantes.
- Establecimiento de propuestas de actuación.

Estos objetivos tuvieron que reconducirse y ajustarse a las especiales características del trabajo de campo. La oportunidad que nos brindó la ONG “Médicos del Mundo” de incluir a una investigadora en su programa de prevención de las ETS¹, y en concreto del VIH, tanto en la calle como en algunos locales de alterne, nos brindó una oportunidad excelente para acceder a un ámbito social fuertemente masculinizado, donde hubiera sido imposible interactuar con estas mujeres sin haber contado con su colaboración. Para el personal de esta ONG y en concreto, para su responsable, Valentín y para Juan Antonio, es nuestro primer agradecimiento. Junto a ellos, debemos agradecer la inestimable colaboración de la Dirección General de Políticas Migratorias de la Consejería de Gobernación, que fue quien financió la investigación. Como es lógico las opiniones vertidas en este trabajo son responsabilidad exclusiva de las autoras de la investigación.

ÁMBITO DE LA INVESTIGACIÓN

El trabajo tiene como principal ámbito de análisis los locales de alterne del área metropolitana de la provincia de Sevilla, todos de bajo y medio “standing”, que son los que suscribieron el acuerdo con la ONG citada. Hemos podido acceder a la información de lo que sucede en otros clubes a través de informaciones indirectas: personas que han llevado a cabo trabajos de reformas en los locales, clientes, y ex-prostitutas que han trabajado en locales de alto standing y en pisos privados. También hemos podido establecer una comparación entre la prostitución en estos locales y la modalidad de ejercicio de la prostitución en la zona de la Alameda, La investigación se completa con la observación de la prostitución callejera en otras zonas de la ciudad. Aunque se ha trabado contacto con mujeres andaluzas que ejercen la prostitución, y se han realizado algunas entrevistas, el ámbito de

¹ Enfermedades de transmisión sexual.

observación ha estado centrado en las mujeres inmigrantes, utilizando los datos proporcionados por las mujeres autóctonas con fines comparativos.

METODOLOGÍA

El trabajo de campo, la observación participante y la realización de entrevistas estructuradas como historias de vida, técnicas propias de la antropología social, han constituido el núcleo del trabajo. La investigación se ha complementado con la lectura y discusión de la bibliografía existente y con la participación del equipo en cuantas jornadas, seminarios y reuniones científicas se han organizado sobre el tema, como observadoras, ponentes u organizadoras. El conjunto de la metodología y las técnicas empleadas en la investigación nos han permitido cubrir los siguientes campos:

- Realización de un análisis antropológico basado en un trabajo de campo intensivo sobre la prostitución en la provincia de Sevilla, de manera que puede obtenerse una información contrastada sobre las modalidades de ejercicio de la actividad y de las problemáticas inherentes a estas modalidades.
- Esperamos que este análisis contribuya al debate sobre los recursos existentes para la integración social de estos colectivos de mujeres, que preste una especial atención a los discursos generados en relación con la actividad, y la manera en que éstos condicionan las prácticas de intervención.
- Con el resultado cruzado de los trabajos de inserción social y los datos que arroja la presente investigación se puede confeccionar un mapa de la prostitución ejercida por las inmigrantes en la provincia de Sevilla, en el que se tengan en cuenta los distintos aspectos presentes, de forma que las actuaciones a realizar se lleven a cabo desde el conocimiento de la realidad, y no, como sucede en los mejores casos, desde un voluntarismo paternalista que no pocas veces niega a estas mujeres su condición de sujetos.
- La base del trabajo es la etnografía. Para su realización, nos hemos basado en las técnicas propias del trabajo de campo antropológico: observación participante mediante la presencia continuada en los locales y descripción etnográfica, primando los aspectos cualitativos. Esta primacía nos pareció especialmente relevante, ya que muchas de las investigaciones realizadas adolecen de una carencia importante: la falta de voz de las protagonistas. En este sentido, nuestra preocupación principal ha sido privilegiar su testimonio sobre cualquier otra consideración de carácter moral. En los distintos capítulos las propias mujeres nos cuentan sus experiencias con testimonios de gran impacto: a veces duros, a veces procaces, en ocasiones escatológicos, pero siempre con una fuerza ilustrativa que hace innecesaria la “voz autorizada” del investigador.

Para la elaboración de los datos, efectuamos la exploración de los recursos existentes, contrastándolos con la constatación sobre el terreno del grado de adecuación de los datos a las distintas situaciones. Esta parte del trabajo se presumía basada tanto en la observación directa que permitiera la evaluación de los recursos como en la realización de una serie de entrevistas en profundidad a los responsables de los cuerpos de seguridad del Estado, el personal sanitario y los trabajadores sociales. Aunque la realización de un sondeo sobre las actitudes y percepciones de la población de Sevilla con respecto a este fenómeno

hubiesen sido muy relevantes, este apartado excedía las posibilidades del equipo, ya que, para que contara con un grado de fiabilidad científicamente aceptable, debería realizarse por una empresa especializada en macroencuestas de opinión. Desgraciadamente, los recursos disponibles se demostraron escasos, y los datos muy poco fiables, lo que hace aún más necesario el acto de sacar a la luz una realidad tan oculta y estigmatizada como es la prostitución.

Un último apartado de conclusiones intenta recoger la previsible tendencia evolutiva de la prostitución y los principales problemas que se deben afrontar, así como contribuir al debate sobre la forma adecuada de abordarlos.

Debemos señalar que en esta ponencia no tocaremos los aspectos relacionados con el marco legal, aunque este apartado ha constituido uno de los principales niveles de análisis de nuestra investigación, como se refleja en la bibliografía adjunta.

El fin último de esta investigación es presentar unas pautas de acción conducentes a la integración social que trascienda la criminalización y marginación que conforma el estigma social de estas mujeres, sentando las bases para un debate sin tapujos sobre un fenómeno que, precisamente por sus características, presenta una inmersión que multiplica sin límites los riesgos sociales, particularmente en lo que refiere a la integridad de estas mujeres, privadas de voz y de representación hasta unos límites inadmisibles en un Estado de derecho. Por otra parte, pretende llamar la atención sobre uno de los negocios más lucrativos del siglo que acaba de empezar: el tráfico de seres humanos, desde una óptica que restituya a estos sujetos sociales su dignidad como personas. Desde una perspectiva intercultural, el reconocimiento de los derechos de los individuos y los colectivos son el punto de partida, y no el de llegada, para una relación en plano de igualdad. Sacar a flote una realidad de estigmatización social como la que nos ocupa se convierte en una tarea que requiere como pocas un grado exquisito de delicadeza combinado con las mismas dosis de denuncia, de manera que la crudeza de las situaciones presentes no recaiga sobre las propias víctimas hasta el punto de anularlas como seres humanos sujetos de derecho. El resultado al que se aspira es el de que la ciudadanía obtenga un instrumento para la comprensión de esta realidad y pueda opinar sobre las tareas a emprender libre de los prejuicios que las rodean. Es, por tanto, una investigación crítica y comprometida con la realidad de estas mujeres: ellas son el sujeto de la investigación, y aprovechamos este espacio para darles las gracias por haber compartido su tiempo, sus ilusiones, sus proyectos, sus esperanzas, sus fracasos y sus miserias con nosotras. Si hay algo que nos ha tocado muy hondo es su ansia por compartir sus afectos con quienes son capaces de dejar los prejuicios y escucharlas en su cotidianidad. ¡Ojalá sus sueños se hagan realidad!

RESULTADOS

Las cifras

Existe una clara voluntad por parte de un sector muy significativo de empresarios de locales de alterne de alcanzar la “normalización” mediante su inserción en el tejido empresarial español y en concreto en el sector de la hostelería. En otro lugar, (Martín, 2003, Martín, Sabuco y Bredy, 2004) hemos visto las dificultades legales que presenta el definir las actividades que tienen lugar en los clubes como actividades laborales. Pero antes de pasar a la descripción etnográfica basada en el trabajo de campo, debemos realizar una serie de consideraciones sobre los clubes y la muestra seleccionada, en relación al baile de cifras que caracteriza esta actividad.

En primer lugar, destaca la imposibilidad de conocer el número de locales de alterne

existente. El *Diario de Sevilla* de 27 de abril de 2004 se hacía eco de la rueda de prensa organizada por la ANELA para pedir su ingreso en la CEOE y la regularización de su actividad. En ella se daban una serie de datos sorprendentes. Según esta asociación, en España hay cerca de 2.000 locales de alterne de los que 310 están afiliados a la asociación –poco más del 15% del total-. Este cálculo es más del doble del efectuado en el Informe general de situación centrado en la explotación sexual realizado en el año 2000 por la Guardia Civil, según el cual habría unos 878 clubes en España. Claro que estas fuentes entran en contradicción cuando en el Informe especial realizado por la Oficina del Defensor del Pueblo Andaluz sobre “La prostitución: Realidades y Políticas de Intervención Pública en Andalucía” de abril de 2002, se señala por el mismo cuerpo de seguridad del Estado que en la provincia de Sevilla hay 300, o 22, locales de alterne, dependiendo de la página del citado informe. En nuestro trabajo de campo no hemos llegado a conocer el número de locales existente en la provincia de Sevilla, y mucho menos hemos podido acceder a todos los que conocemos. Tenemos referencias directas de unos 20 clubes, sólo en Sevilla y su área metropolitana, de los que hemos podido obtener información a través de personas que han trabajado en ellos en diferentes categorías: encargados, camareros, prostitutas, clientes, o que han llevado a cabo obras de reforma o trabajos de abastecimiento en los mismos. Y hemos podido efectuar trabajo de campo sólo en cuatro de ellos, -lo que supone una quinta parte del total- siempre con el apoyo de Médicos del Mundo y entrando con el equipo que lleva a cabo el programa de atención sanitaria y prevención de las ETS entre este colectivo de prostitutas. Esta estrategia ha sido nuestro principal recurso, pero también nuestra principal limitación, ya que supone un contacto limitado y, generalmente, en espacios diferenciados al del bar, que es lugar de interacción entre las prostitutas y los clientes para el acuerdo de los servicios sexuales. Las limitaciones efectivas, motivadas por el hermetismo que rodea a la actividad de la prostitución en estos espacios, ha dilatado extraordinariamente el trabajo de campo, ya que sólo la presencia continuada ha permitido obtener el grado de confianza necesario para que las mujeres que ejercen la prostitución se abrieran lo suficiente como para compartir sus temores, esperanzas y proyectos de vida. Por supuesto, ha habido aspectos en lo que no hemos podido profundizar, entre otras cosas, porque hacerlo supondría un riesgo para las mujeres que ni ellas estaban dispuestas a correr, ni nosotras a permitir. Este riesgo afecta fundamentalmente al conocimiento de las redes que organizan los desplazamientos tanto desde el país de origen como entre los distintos locales. En otros aspectos, sin embargo, el grado de conocimiento alcanzado es bastante satisfactorio en relación a los objetivos marcados, y permite contradecir el idílico panorama trazado por los empresarios asociados en la ANELA.

Según datos de la asociación, proporcionados en la rueda de prensa citada, en España habría 400.000 mujeres ejerciendo la prostitución, de las que 60.000 serían españolas y 340.000 extranjeras –un 85% del total-. Mientras que la proporción puede ajustarse a la realidad, (aunque en los clubes en los que hemos estado sólo trabajan mujeres extranjeras) el número total resulta muy elevado. Para el caso de Sevilla, el informe del Defensor del Pueblo Andaluz señala unos 300 clubes y unas 4.500 prostitutas (aunque luego hace referencia a intervenciones en 22 locales que afectaron a 131 mujeres extranjeras de un total de 154). El cálculo de la Guardia Civil se efectúa sobre una media de 15 mujeres por club, sin embargo, conocemos clubes en Sevilla con capacidad para 90 mujeres y 45 mujeres respectivamente, aunque estos son una excepción. En cualquier caso, la cifra de 4.500 mujeres ejerciendo la prostitución en los clubes nos parece excesiva, y la de 145 nos parece muy corta, pero sin que podamos profundizar más en la cuestión por los motivos aludidos.

Estas prostitutas, siempre según la ANELA, ganarían unos 3.500 euros al mes, unos 42.000 al año. Si multiplicamos estos ingresos anuales por el número de prostitutas propor-

cionado por la ANELA, estaríamos hablando de unos ingresos totales de 16.800.000.000 euros. Y aquí sólo están incluidos los beneficios de las mujeres, no los de los clubes. Esta cifra colocaría al negocio de la prostitución como una de las actividades económicas más importantes en el conjunto de la economía nacional, e implica una medida de servicios anuales –que los empresarios de la citada asociación calculan en 50 euros- de 840 para cada prostituta. De nuevo multiplicando los 840 servicios por las 400.000 prostitutas obtenemos que en España tienen lugar anualmente 336 millones de contactos sexuales en el marco de la prostitución. Si, según los datos del INE para el 2004, existen en el país unos 15 millones de varones entre 16 y 64 años, la media resultante es de 22,4 contactos anuales por varón, que se gastarían una media de 1.120 euros anuales. Estas cifras no parecen ofrecer un grado aceptable de fiabilidad, lo que no ha sido obstáculo para que los medios de comunicación las reproduzcan sin ningún tipo de comentario crítico al respecto.

Viviendo y trabajando en el club: experiencias y percepciones

Ya desde los inicios del trabajo de campo pudimos apreciar el importante proceso de reemplazo étnico de la prostitución en los locales de alterne. Este reemplazo es paralelo al incremento del número de locales y del número de mujeres en ellos. Lo que ya resulta más difícil es deducir que esta presencia de extranjeras sea debida, como señalan algunas investigaciones y algunos colectivos que trabajan en la inserción social de las mujeres que ejercen la prostitución, a la existencia de mafias que fuerzan a las mujeres a trabajar en este ámbito. Hemos podido constatar que el abanico de situaciones es muy amplio, y el grado de autonomía diverso, aunque debemos reconocer que es prácticamente imposible encontrar testimonios que hagan referencia a las formas específicas de traslado de estas mujeres tanto desde el país de origen como entre los diversos locales en los que trabajan.

Debemos destacar que desde el primer momento quedó claro que las mujeres perciben su actividad como un trabajo, y que, al contrario de lo que afirman desde la ANELA, la demanda de este tipo de servicios no es tan amplia como para generar una jornada laboral de plena ocupación. Esta escasez de demanda genera tensiones entre ellas.

La inadecuación de la prostitución en los clubes a las condiciones de una actividad laboral “normal” queda patente conforme hacemos el seguimiento de la misma. Temporadas de escaso trabajo en los que existen “picos” de actividad imposibles de predecir tanto en los días como en las horas. Ello obliga a las mujeres a una permanente disposición a lo largo de unas doce horas al día, sin percibir ninguna retribución por esta –extrema- disponibilidad. Bien al contrario, ellas deben pagar la comida y el alojamiento incluso si no “trabajan”, es decir, si no perciben ningún ingreso que les permita afrontar los gastos. Esta especificidad determina que el ambiente de los locales oscile permanentemente entre la frustración, que provoca una mezcla confusa de emociones que oscila entre el aburrimiento, la impotencia y el enojo, y la actividad frenética, bastante menos frecuente. Sin embargo, lo mismo que hemos comprobado que existe una gran variación entre las mujeres que están en el mismo local, también es evidente que entre los distintos locales hay importantes diferencias.

A la imposibilidad de conocer cómo va desarrollarse la actividad se une la necesidad de mantener un tono vital que favorezca el intercambio con los clientes con el objetivo de cerrar el acuerdo mercantil. La actividad sexual requiere de una disposición anímica que no siempre es fácil para la prostituta, que debe simular una receptividad que puede ser inexistente por circunstancias personales o bien por la apariencia física del cliente. Sin embargo, hemos podido observar que en el trato con los hombres las mujeres desarrollan un elevado grado de, podríamos decir, “profesionalidad”. Este hecho está unido a la necesidad

de efectuar el mayor número de pases como estrategia para minimizar los costes diarios y maximizar las remesas que se envían las familias.

La fluctuación de la demanda y la escasez de la misma están en la base de los cambios de club que efectúan estas mujeres y que hemos podido comprobar en el trabajo de campo.

Las relaciones entre las mujeres

Un contexto como el de los locales de alterne genera interesantes relaciones entre las mujeres que no sólo ejercen la prostitución en estos espacios, sino que en muchas ocasiones conviven en ellos. Lo más llamativo al respecto es el establecimiento de unos límites étnicos claramente perceptibles para cualquier observador. Las mujeres se relacionan fundamental y –casi- exclusivamente con las otras mujeres de su colectivo, delimitando claramente las fronteras entre los distintos grupos étnicos. En un contexto como el que hemos descrito, donde la competencia por hacerse con el cliente puede ser feroz en los abundantes momentos en los que los hombres que visitan el club son escasos, se produce una “etnización” de las relaciones sexuales en las que las rencillas y los prejuicios salen al exterior. Así, cada colectivo achacará su éxito o su fracaso atribuyéndose y atribuyendo a las otras características diferenciadas en función de su aspecto físico –señales, en la terminología barthiana- y de sus prácticas y saberes –orientaciones, en el mismo marco teórico-. Pero el contexto competitivo no es el único en el que se puede percibir esta segregación, que permea todas las relaciones que se establecen dentro del local: con los trabajadores o con los miembros de Médicos del Mundo.

La importancia de la etnicidad en el establecimiento de los límites entre los colectivos de prostitutas presenta importantes variaciones con respecto al papel de esta variable en otros contextos. En concreto, en el ámbito de las investigaciones que hemos desarrollado sobre los mercados de trabajo agrícolas, la etnicidad era una variable instrumentalizada en una doble dirección: como elemento, junto con el género, para la segmentación de los mercados de trabajo agrícolas utilizados por los empresarios, y como estrategia de los propios grupos para hacer frente a las situaciones de explotación mediante su organización étnica (Martín, 1999, 2001, 2002, 2004). En el caso concreto de las relaciones entre las prostitutas que trabajan en los locales de alterne la variable étnica funciona como marcador de fronteras entre grupos de mujeres que se encuentran en una misma situación. Si bien es cierto que determinadas características fenotípicas como el color del cabello, de los ojos o de la piel son un elemento central en la diversificación del producto que ofrecen estos mercaderes del sexo que son los dueños de los clubes, la creación y el mantenimiento de los límites étnicos no responde ni a estrategias de la patronal ni a los intereses internos del colectivo. Estos límites habría que ponerlos en relación con la competencia por los recursos –en este caso por el cliente- y es en este contexto en el que cobra sentido tanto las adscripciones como las categorizaciones culturales –lo elementos que definen y construyen a la vez al endogrupo y al exogrupo. Sin embargo, una vez establecidos estos límites, su existencia cobra sentido por sí misma, siendo el patrón para todas las relaciones sociales que se establecen en el interior de los clubes.

Hemos de tener en cuenta que el espacio en el que se desarrolla su actividad laboral es el mismo en el que tienen lugar la mayor parte de las relaciones sociales que establecen. Un espacio cerrado, hasta cierto punto clandestino y **marcado** (estigmatizado). Un lugar claustrofóbico donde la mayor parte del tiempo se desempeña un papel pasivo centrado en la espera del cliente. Muchas de estas mujeres no conocen otro espacio, no tienen otras relaciones que aquellas que se desenvuelven en el ámbito del club. Resulta lógico que en la medida en que puedan y no se vean obligadas por la deuda o por las obligaciones familiares a maximizar el ahorro la mayoría tiende a escapar, a huir del club y alquilar una

casa. Un espacio donde ser ellas mismas, lejos de la prostitución y del entorno que rodea a la actividad –el local, los encargados, los clientes...-. Una vez que accedimos a un mayor conocimiento del entorno de la prostitución y del círculo en el que quedan atrapadas las mujeres que trabajan en los clubes comprendimos que haya incluso quienes interponen provincias entre su casa y su club. Mujeres como la colombiana que vive en Huelva o las marroquíes que viven en Córdoba, y que no desean que el entorno en el que viven pueda relacionarlas con la prostitución.

Las fronteras entre los grupos fueron visibles desde el primer momento del trabajo de campo: rumanas y nigerianas llegan por separado, y si se establece una conversación siempre es entre ellas mismas o entre ellas y el personal de la ONG, nunca entre mujeres de los distintos colectivos. Las consultas, dudas y preocupaciones sobre la salud, las quejas sobre la escasez de clientes, la nostalgia del país, de la familia...cuestiones que podrían ser comunes para mujeres que ejercen la misma actividad, en el mismo lugar y en semejantes condiciones no se ponen en común. Aunque el idioma puede explicar en parte esta barrera intergrupala, su validez desaparece cuando usan el castellano como lengua para la comunicación con las otras personas presentes en los locales, sin que jamás hayamos podido observar una voluntad de integrar a las “otras” mujeres en una conversación común. De hecho, incluso cuando por motivos de falta de espacio el personal de la ONG ha pedido que se establezcan turnos entre las mujeres la tensión es palpable, como si el simple hecho de establecer este turno fuera un conflicto, o, más bien, como si el turno visualizara el conflicto latente.

Una de las veces que estábamos en el club azul conversando con unas mujeres de Rumania se asomaron dos mujeres africanas. Ante esta visión, las rumanas les dijeron que esperaran, que ahora estaban ellas. Las africanas se van, y se nota que tienen la intención de no volver. En el interior de la habitación, un juego de miradas delata la mala relación entre rumanas y africanas. No es la primera vez que observamos esta situación, que ya se había repetido antes, aunque entonces no fuimos tan claramente conscientes de la frontera entre los grupos. Otras veces hemos observado la división entre las mujeres rumanas y las marroquíes. Cuando les hemos preguntamos nos respondieron lo siguiente:

“Las marroquíes...siempre insultando, siempre hablando mal. Siempre hablan mal de nosotras, de putas no se qué...mejor estar lejos de ellas”.

También se quejan de la cocina que preparaba en uno de los locales la cocinera marroquí. Diciendo que están gordas por culpa de la dieta.²

Como podemos comprobar, la palabra puta se interioriza como insulto hacia las “otras” mujeres –en este caso “otras étnicas”, sin que ellas sean conscientes de la asimilación y la reproducción del estigma que ello conlleva. Después de esta afirmación, comenzaron a imitar los gestos de las marroquíes y a reírse entre ellas, hablando en rumano. Este incidente demostró que era necesario separar la comida planeada entre las mujeres y los miembros de la ONG. Ya que, como ellas mismas dijeron, no tenían ganas de ir a comer si iban también las mujeres de Marruecos.

En otra ocasión pudimos observar cómo una nigeriana pedía el doble de condones que les habían dado a las rumanas. Mirando con intención a las rumanas, dijo: “Yo follar mucho...dame más”. Ante esta frase, las rumanas se miraron significativamente. Más tarde pudimos conocer

² Resulta curiosa esa afirmación, que nos recuerda lo que las y los marroquíes decían de las españolas en el poniente almeriense, achacando en este caso la gordura y la celulitis al consumo de carne de cerdo, *Haram* para este colectivo.

que achacan el mayor número de clientes de las nigerianas al hecho de que se dejan sodomizar, práctica rechazada, al menos verbalmente, por muchas de las mujeres de Rumania. En cuanto a las relaciones entre las mujeres del mismo colectivo, lo tienen bastante claro:

“Aquí todas amigas, en Rumania no tenemos amigas”.

La salud

La forma de introducirnos en los clubes nos permitió obtener una buena información sobre la salud de estas mujeres, sobre todo en lo referente a la salud sexual y reproductiva. La mayoría de las mujeres posee la tarjeta sanitaria, ya que ésta se obtiene independientemente de la situación administrativa del inmigrante, la información sobre los trámites para obtenerla forma parte del programa de la ONG, junto con la prevención de las ETS, centrada en la distribución de preservativos y la vacunación contra la hepatitis B. En algún club se permite la entrada de Médicos del Mundo para la campaña de vacunación, pero no se le permite distribuir preservativos, ya que los venden en el local.

En cuanto a la interrupción voluntaria de los embarazos, la mayoría decide hacerlo en clínicas privadas. Pese a tener la cartilla sanitaria, prefieren pagar. Ello puede ser consecuencia de la realidad de los países de origen, donde apenas existen cuidados sanitarios de carácter gratuito. Algunas dicen que los médicos privados lo hacen mejor porque *“los otros no nos escuchan”*.

A veces las mujeres reciben mal los intentos de información sobre la transmisión de enfermedades sexuales. Cuando se le intenta dar un folleto sobre la transmisión del virus del SIDA, una nigeriana lo rechaza con actitud de suficiencia, no dice nada, pero su actitud deja a las claras que cree estar completamente informada y no necesitar más folletos, apenas lo roza y asiente a todo lo que se le dice, pero con aspecto hastiado. Alguna insiste en la importancia del cuidado y recalca que lleva una vida sana, hace ejercicio, no fuma no bebe y no se mete drogas. Sin embargo, el consumo del tabaco es algo habitual. El alcohol es otra cosa. La mayoría beben cuando están con los clientes para incitarlos al consumo, pero no suelen beber cuando están solas, entre otras cosas porque tienen que pagar las consumiciones. Sin embargo, unas pocas confiesan que necesitan “entonarse” para poder ir con los clientes, ligando el alcohol a la desinhibición.

Las que asistieron al curso sobre higiene y salud que organizó médicos del mundo confiesan que éste les ha servido bastante y que les gustó. Querrían hacer otro. La asistencia a estos cursos está subvencionada, ya que son horas descontadas del trabajo o del descanso.

Son muchas las mujeres que afirman tener un buen conocimiento de las medidas necesarias para preservar su salud. Pese a que tienen el derecho a la cartilla sanitaria, las mujeres encuentran dificultades en los trámites. Algunas no quieren dar su verdadero nombre. Hemos sido testigos de cómo alguna nigeriana rompía el formulario de petición al tener que poner el dato. Para algunas de ellas, esta condición es un obstáculo insalvable, y renuncian a su derecho, sin que podamos afirmar si el rechazo a dar su nombre es consecuencia de su temor a revelar su situación de “sin papeles”, o si es debido a las instrucciones que han recibido de la red que controla su actividad y sus movimientos en España. Pero incluso aquellas que están decididas a obtener la tarjeta deben sortear ciertos obstáculos. La mayoría no sabe a qué lugar dirigirse, siendo frecuente que de un sitio se las derive a otro, con la consiguiente pérdida de tiempo que ello supone, y de dinero, ya que la mayoría se desplaza en taxi, al no tener un conocimiento del mapa de la ciudad que les permita recurrir al transporte público. Puede pasar además que lleguen fuera del horario habilitado para los trámites. Por otra parte, cuanto más se dilatan éstos, menos horas de descanso para ellas. También hay otro obstáculo que vencer: el idioma.

Hay mujeres a las que no les gusta hablar de temas relacionados con la sexualidad con el personal de Médicos del Mundo. Prefieren que las otras mujeres de su país, que llevan más tiempo y tienen más experiencia, les expliquen qué deben hacer.

Las operaciones de cirugía estética forman parte también del universo del cuidado físico, imprescindible para mujeres cuya actividad está en estrecha relación con su aspecto.

Uno de los problemas que tienen las mujeres hace referencia a la menstruación. Si esos días no trabajan es dinero que dejan de ingresar, teniendo además que afrontar los gastos diarios. Ante esta situación, son muchas las que deciden trabajar, colocándose en el interior de la vagina unas esponjas que absorben el flujo menstrual. Esta práctica conlleva un riesgo de infección si se utiliza la misma esponja más de una vez.

Hay un número significativo de mujeres trabajando en los clubes que son madres. Algunas tienen a los hijos viviendo con ellas, otras los dejan a cargo de un familiar y trabajan en los clubes por temporadas. Muchas tienen a los hijos en su país, cuidados generalmente por la abuela materna. En algunos casos fueron madres si tener la preparación adecuada, y la crianza les desbordó, delegando en sus madres la tarea. En otros, intentan compatibilizar su rol de madres con el trabajo en el club, lo que supone un alto coste físico y emocional.

Hay dolencias recurrentes que parecen estar relacionadas con el tipo de actividad que desarrollan: dolores de vientre, de piernas, debido a la frecuencia e intensidad del acto sexual. Los dolores de espalda pueden estar motivados por esto mismo, o también ser un reflejo del stress que muchas padecen. Igual sucede con los dolores de cabeza y con el malestar generalizado y el cansancio que suelen arrastrar estas mujeres debido a las largas horas pasadas en el club. No tenemos datos que nos permitan confirmar o desmentir las adicciones a determinadas sustancias, aunque hemos hablado con algunas que presentaban síntomas indicativos del consumo de estupefacientes: euforia, sensación de estar “en otra parte”, etc., no hemos encontrado una pauta que permita ligar la prostitución a la adicción, aunque el consumo de tabaco y de alcohol sea una realidad, no es significativo con respecto a la media del país. Al contrario, hemos detectado un interés por el cuidado del cuerpo y de la salud en general, lo que incluye el uso de medios para prevenir las ETS. La mayoría de las mujeres que trabajan en los locales tienen una buena información tanto sobre las enfermedades como sobre su prevención, aunque el número de embarazos no deseados y determinadas informaciones que hemos obtenido parecen indicar ciertas dificultades a la hora de conseguir que algunos clientes utilicen el preservativo.

Las redes

Aunque en un primer momento este tema constituía un elemento central de la investigación, tuvimos que descartarlo ante las dificultades que suponía su abordaje en el contexto de los locales. Las mujeres que trabajan en los clubes tienen muy claro que este tema es tabú, y realizar preguntas directas sobre el mismo hubiera supuesto el fracaso de la investigación. Nada sabemos, pues, que nos permita establecer, con un mínimo de certeza, los modelos de reclutamiento en origen y de traslado al país de destino, de circulación de las mujeres entre los clubes, ni los mecanismos de articulación entre quienes reclutan y transportan a las mujeres, y los empresarios de los locales. La “versión oficial” de todas las partes involucradas es que es una iniciativa de las mujeres mismas, que “deciden” venir a España y cuando llegan se dirigen por su propia cuenta a estos locales, que conocen, a su vez, por otras mujeres de su país. Incluso los encargados comentan haber rechazado proposiciones de grupos mafiosos que ofrecían mujeres para trabajar en los locales. Sin embargo, a lo largo de nuestro trabajo de campo hemos obtenido informaciones, directas e indirectas, que contradicen estos discursos.

En primer lugar, muchas son reclutadas por grupos organizados en red³, que las con-

³ Esta información se encuentra detallada en el apartado sobre el viaje, incluida en el apartado 4. del capítulo 3 del informe.

vencen, a ellas o a sus familiares directos, de las ventajas económicas de trabajar en España, teniendo en cuenta la disparidad salarial entre los países de origen y el país de destino. Algunas son reclutadas por mujeres de su familia que se encuentran ya en España ejerciendo la prostitución. Estas saben a qué vienen, aunque no es lo mismo saber que vienes a ejercer la prostitución, que encontrarse con que tienes que acostarte con hombres, con cualquier hombre que te lo proponga. Muchas de ellas confiesan no saber qué hacer y como relacionarse con los hombres, aprendiendo a desenvolverse mediante la ayuda y el consejo de otras mujeres.

Una vez en el circuito, muchas hablan de irse a otro lugar o cambiarse de club. Aunque en un principio puede parecer que estos traslados responden a una iniciativa propia, es fácil detectar contradicciones. Así, nos encontramos con mujeres nigerianas que dicen que se van a Madrid cada vez que las vemos, sin que esta partida tenga lugar. Parecen no saber cuándo se irán ni adónde, y sus respuestas remiten, aunque de manera latente, a una voluntad ajena a la suya. Por el contrario, hay mujeres latinoamericanas y marroquíes que dicen trabajar una temporada en los clubes y pasar otra en sus casas, con su familia, en otra ciudad. Éstas hablan claramente sobre sus traslados en primera persona. Saben exactamente cuándo se van y adónde y explican su itinerancia conforme a sus propias estrategias. Algunas nigerianas hablan de que han pagado la deuda y que van a dejar la prostitución y montar una peluquería, otras dicen que ya la han pagado, pero siguen ejerciendo la prostitución. Este colectivo se mantiene separado de los otros y al mismo tiempo unido internamente. Las relaciones con los demás son de desconfianza, sobre todo al comienzo, pero luego es fácil detectar que se están vigilando constantemente entre ellas, como si hubiera una organización en red en la que fuera casi imposible saber quién controla a quién. De lo que conocemos, parece que hay mujeres que controlan las redes de prostitutas, pero que detrás de estas mujeres hay hombres controlándolas a ellas.

Sin embargo, no son pocas las mujeres que rompen la relación con la red que les organizó el viaje y las introdujo en la prostitución. Aunque romper con la red no supone automáticamente salir de la prostitución. Algunas siguen desempeñando esta actividad porque no ven otra alternativa, pero también porque ofrece mejores perspectivas económicas. Otras no lo soportan, y se vuelven a su país, o se casan para escapar de los clubes. Algunas de ellas vuelven cuando descubren que a veces el matrimonio es peor que la prostitución, como hemos visto a lo largo de nuestra investigación. Otras se niegan durante una temporada a trabajar, permaneciendo en el club sin mantener contactos con los clientes, vestidas de manera informal y con un aspecto desaliñado que denota la depresión que les produce estar allí. Hemos conocido un caso concreto de una chica muy joven de Rumania que estuvo al menos una semana sin querer trabajar, pagando la habitación y huyendo de los clientes que se le acercaban. Al final se decidió y empezó a trabajar. Nadie la forzó, al menos recurriendo a la violencia física: la deuda contraída y la percepción de que la única salida era volver a su país más pobre de lo que había salido eran argumentos suficientemente sólidos. También conocimos algunas que fueron felices cuando pudieron cambiar el trabajo de prostituta por el de camarera, cocinera o limpiadora, en el mismo local, y que al final se volvieron con su familia. No sabemos si volverán a España o si volverán a ejercer la prostitución. Algunas no soportan vivir en el club, y en cuanto pueden se buscan un piso en el que poder librarse del trabajo y de la claustrofobia que provoca el pasarse los días encerradas en el local, pero no piensan dejar de acudir a trabajar. Otras tienen a su familia con ella en un piso y acuden al club a trabajar, dicen que no hay otra cosa que les permita pagar determinados gastos, como la universidad de un hijo, las clases de baile de la hija, “que puede llegar a ser una estrella

y sacarla de esto”, o la enfermedad crónica de un padre. El índice de abandonos y el grado de insatisfacción con su actividad, aunque muy elevado, es muy similar al existente entre las mujeres que trabajan en el servicio doméstico.⁴

Tráfico, esclavitud, y trabajo

Como hemos afirmado en el apartado introductorio, nuestra intención ha sido trazar una panorámica que refleje de la manera más fiel posible la situación en la que se encuentran las mujeres que ejercen la prostitución en el área metropolitana de Sevilla. Para ello, ha sido preciso analizar el contexto legal en el que se enmarca su doble condición de extranjeras y prostitutas, y que tiene un carácter determinante sobre la realidad, hasta el punto de que resulta imposible conocer con exactitud si su entrada en la prostitución es el resultado de una estrategia consciente de estas mujeres, como una forma de obtener ingresos rápidos y así alcanzar los objetivos de su propio proyecto migratorio, o el resultado de la existencia de grupos delictivos, con una organización transnacional, que se dedican al tráfico de personas, reclutándolas a la fuerza o mediante engaños, para someterlas a situaciones de esclavitud. De nuestra investigación se desprende que ambas situaciones coexisten en la realidad, y que la única forma de conocer qué se oculta bajo estos procesos pasa por una reforma legal que reconozca a estas mujeres como sujetos de derecho. Mientras tanto, las posturas claramente alineadas a favor de la abolición o de la regularización se basarán más en cuestiones morales que en evidencias empíricas, con el riesgo de que sean instrumentalizadas por los diversos grupos de intereses para sus propios objetivos, sean éstos la negación del derecho a emigrar o el lucro mediante la explotación sexual. Si las reivindicaciones del feminismo se basan en el reconocimiento de los derechos de las mujeres, la fórmula más eficaz pasa por el conocimiento directo de las distintas situaciones existentes, lejos de las recetas simplistas de carácter universal. Esto supone el reconocimiento de la pluralidad de situaciones y la irreductibilidad de las mujeres a una categoría que las englobe por encima de las evidentes diferencias de clase, etnia, y de acceso a la ciudadanía. Este último elemento, que pocas veces se incluye en los análisis con la relevancia estructural que posee, debe ser priorizado en la medida en que, si las conquistas sociales del feminismo se produjeron mediante su progresiva –y conflictiva- incorporación a la ciudadanía, resulta lógico pensar que negar para las mujeres inmigrantes esta incorporación es reproducir el mecanismo de dominación patriarcal, aunque centralizado en las “otras” mujeres: las extranjeras, y, de paso, dar por sentado que las mujeres de los países occidentales han alcanzado cotas de igualdad que las estadísticas se empeñan en negar.

La cuestión no es simple, y, lejos de centrarse en el plano teórico, tiene importantes repercusiones sobre las vidas de las mujeres. Las distintas investigaciones realizadas sobre las repercusiones de las distintas legislaciones europeas sobre la prostitución reflejan un panorama poco alentador. Las políticas abolicionistas de algunos estados europeos han tenido como consecuencia un desplazamiento de la actividad a las zonas fronterizas, y una invisibilidad derivada de la clandestinidad del ejercicio que se apoya en el carácter privado de los domicilios y de las relaciones interpersonales. La regularización holandesa coloca a las inmigrantes indocumentadas en una situación de vulnerabilidad que supone una discriminación con respecto a la –relativa- protección con la que cuentan las prostitutas reconocidas oficialmente. Hemos comprobado en nuestra investigación que la combinación de la tolerancia con las medidas abolicionistas que caracteriza a la legislación española las colo-

⁴ Como pudimos comprobar en la investigación sobre las inmigrantes en el servicio doméstico, llevada a cabo en 2002 en Sevilla, y en donde detectamos el “salto” entre ambos sectores: servicio doméstico y prostitución.

ca en la doble posición de víctimas e invisibles, en un contexto que beneficia especialmente a los propietarios de los locales de alterne. En este campo concreto es donde se evidencia de manera más palmaria la necesidad del reconocimiento de estas mujeres como sujetos de derecho, lo que implica su participación en los procesos de toma de decisiones. Sin embargo, debemos ser conscientes de que las leyes de extranjería imposibilitan en la práctica el proceso de empoderamiento de las prostitutas extranjeras.

Por otra parte, los cambios en el ejercicio de la prostitución han subrayado la necesidad de adoptar medidas comunitarias que consoliden políticas comunes entre los países de la Unión. Para ello, es necesario el establecimiento de una perspectiva de análisis que tenga en cuenta la articulación entre sociedades de origen y de destino, en la medida en que resulta imprescindible conocer los procesos de transnacionalización subyacentes a estas transformaciones en el ejercicio de la prostitución, y que, de hecho, arrojan una nueva luz sobre los procesos de toma de decisiones de las mujeres inmigrantes.

En el caso del Estado Español las condiciones laborales y legislativas ante los nuevos procesos migratorios manifiestan este desfase y ofrecen una amplia variedad de políticas que podemos agrupar en dos grandes bloques: las policiales y las asistenciales. En ambos casos las definiciones parten de considerar la prostitución como un problema social. Lo que, unido al hecho de que los procesos migratorios se encuadran dentro de esta misma representación problematizada de la realidad, implica la apuesta por la delegación de las políticas de integración en agentes sociales especializados.

Como hemos visto, siguen siendo demasiado mayoritarias las intervenciones relativas a la salud de las prostitutas vinculadas al consumo de drogas cuando se constata que la mayor parte de las inmigrantes no entran en esta categoría. La acogida o las prestaciones de ayuda en caso de malos tratos ocupan el segundo lugar en importancia y, aunque su necesidad es obvia, se realiza desde parámetros ajenos a las situaciones de control en red o a las condiciones de los clubes, y contribuyen a potenciar una visión bastante monolítica de la violencia de género como la violencia individual ejercida por un hombre concreto sobre una mujer particular.

Mención aparte merecen los programas de inserción laboral que ahondan en el mantenimiento de la división dicotómica de los roles de género, con trabajos mal remunerados y de escasa consideración social. A todo esto hay que añadir el desfase antes mencionado que hace que las políticas de intervención que intentan romper este círculo se encuentren en fase experimental o sean reproducciones miméticas de experiencias implementadas en países con una posición de partida muy distinta a la del Estado español.

El desfase existente explica el predominio ideológico de un debate que se centra en la prostitución y no en las prostitutas, velando la emergencia de determinadas situaciones de riesgo que requieren de una intervención cuya urgencia no puede eliminar la necesidad previa de estudios que arrojen los datos pertinentes para una optimización de las políticas de intervención.

El carácter decisorio de los estudios empíricos se refleja en la dificultad de definir situaciones ambiguas, donde se mezclan los procesos de toma de decisiones con los mecanismos de explotación forzada. Y ello desde el primer momento de la partida. Como hemos afirmado en otro lugar (Martín, Sabuco y Bredy, 2004), el único grupo organizado socialmente con capacidad de forzar a las mujeres a tomar la decisión de emigrar es el grupo doméstico, y esta realidad es indisoluble de la feminización de la pobreza y del agravamiento de las situaciones de exclusión social a las que se ven sometidas en las sociedades de origen debido a los actuales procesos de mundialización de la economía. En muchos lugares del planeta circula el siguiente chiste: *“El último en salir que apague la luz”*. Si bien en un primer momento la estrategia migratoria pasaba por potenciar la salida de alguno

de los varones del grupo doméstico, en la medida en que las fronteras se cierran para la circulación del trabajo masculino –el trabajo formalmente reconocido-, pero las sociedades de destino mantienen una importante demanda de trabajo femenino en el ámbito de los servicios –domésticos y sexuales-, las estrategias se modifican, otorgando una prioridad a las migraciones femeninas, que presentan mejores tasas de amortización de las deudas contraídas debido a la mayor facilidad de inserción laboral.

El cierre de las fronteras y el reforzamiento de las medidas policiales de control de flujos en el privilegiado espacio occidental es el factor causal de la existencia de grupos delictivos de carácter transnacional, originariamente dedicados al tráfico de bienes y mercancías, que, en este contexto, obtienen pingües beneficios con el tráfico de personas. Sin embargo, sería un error considerar que son estas redes quienes reducen a las personas inmigrantes a esta condición. Bien al contrario, el énfasis obsesivo en la legitimación de la estancia de los extranjeros por su funcionalidad en los mercados de trabajo, y la dependencia de los derechos de la posesión de un trabajo en la economía “formal” son las bases de esta representación reduccionista de las personas inmigrantes como meros insumos de la producción. Las actividades de las mujeres quedan al margen de estas consideraciones, y determinan que los abusos y las situaciones de explotación sean mucho más indetectables y su defensa y protección mucho más difícil. En las sociedades de origen, las que deciden emigrar pueden ser muy conscientes de que las mujeres sólo pueden trabajar en dos cosas: el servicio doméstico y la prostitución, y esta realidad choca frontalmente con el control sobre las mujeres y sobre su sexualidad, que es práctica común en muchas de ellas. Sin embargo, la necesidad que se deriva de la precariedad económica en la que viven la mayoría de los grupos domésticos determina que esta evidencia quede en segundo término, estableciéndose una compleja serie de mecanismos de negación y ocultamiento de cara tanto a los propios miembros del grupo doméstico como a la comunidad local. Nadie quiere saber nada, y esto hace que sea tan difícil llegar a conocer la verdad. Así, algunas mujeres relatan que sabían a qué venían, y otras cuentan que vinieron engañadas. En ambos casos esta afirmación tiene que contrastarse con los siguientes datos empíricos: el primero es que las redes que las trasladan las aleccionan al respecto sobre lo que deben decir: que están en el club, o en la calle, por propia voluntad, y el segundo es que algunas mujeres, desengañadas con respecto a las expectativas que tenían, saben que su presentación como víctimas les abre una mayor posibilidad de salir y, en algunas ocasiones, vengarse de algunos de los miembros de la red. En la práctica, el hecho de saber a qué se viene no prepara para el ejercicio de la actividad, como hemos tenido ocasión de comprobar sobre la base de numerosos testimonios, en otros al descubrimiento del engaño y la negación del desempeño de la prostitución le sigue un periodo de adaptación en el que se combinan las tácticas de extorsión y maltrato de los responsables de la red con la iniciación amistosa de las compañeras más antiguas. El mundo de la prostitución es un mundo complejo, donde intereses, expectativas, dinero y afectos se entremezclan en una relación envuelta en el halo del estigma social, que provoca un cierre sobre sí mismas que dificulta extraordinariamente la apertura para la investigación y la acción social con estas mujeres. Pese a ello, hay una pauta que se repite: la escasa autoestima de las prostitutas y su receptividad hacia aquellas personas que fomentan en su relación un trato de igualdad, única forma de atravesar las enormes barreras defensivas con las que se protegen de un exterior que se arroga el derecho de juzgarlas sin conocerlas.

Por otra parte, conviene recordar que la mayoría de las mujeres se mantiene en el ejercicio de la prostitución porque no contempla la posibilidad del desempeño de ninguna otra actividad. Así, son conscientes de que la única salida laboral que les queda, estando indocumentadas y siendo mujeres, es el servicio doméstico, e incluso esta actividad puede

estarles vetada si son mujeres negras, como hemos podido comprobar en la investigación que hemos llevado a cabo sobre el servicio doméstico.⁵ Curiosamente (¿o no?) son estas mismas mujeres las más demandadas en el ámbito de la prostitución.

Así, las situaciones de tráfico y esclavitud presentes en tantos procesos migratorios de las mujeres inmigrantes en la prostitución se complejizan en su análisis, en la medida en que se observa un consenso que, si bien no puede confundirse sin más con una estrategia consciente y voluntaria de la persona, tampoco puede ser contemplado en términos de anulación del sujeto ni de su voluntad.

Y si las situaciones de tráfico y esclavitud deben ser precisadas, del mismo modo debemos contextualizar los aspectos laborales de la prostitución. En primer lugar, porque muchas de ellas definen la actividad como un trabajo. Frases como “yo trabajo en este club”, “este no es el trabajo que me gustaría hacer” o “mi familia no sabe en lo que trabajo” son recurrentes. Pero muy pocas de ellas lo ven como una forma de vida, como una profesión, ni voluntaria ni impuesta, sino como una forma de ganar dinero para sí mismas y para sus familias. Del mismo modo, no se autoperceben como prostituidas. Por el contrario, el “emic” de estas mujeres: sus propias representaciones ideológicas sobre la prostitución y su rol en la actividad, se caracteriza por el rechazo a la identificación y adscripción a una determinada categoría de mujeres, las putas, las “malas” mujeres. En la presentación que hacen de ellas mismas destacan elementos de lo que podríamos denominar un “discurso de resistencia”, enfatizando su papel de madres, de esposas, o de hijas con obligaciones familiares que son las que condicionan en última instancia su presencia en la prostitución. Enfatizan pues, su adscripción en el “lado brillante” de la feminidad: el de las “buenas” mujeres. Esto no quiere decir que no haya mujeres que manifiestan estar en la prostitución por propia elección, que dicen abiertamente anteponer sus necesidades y deseos a cualquier otra prioridad, y que se encuentran a gusto presentándose como “malas”, poniendo en valor el estigma social, ni que haya otras que por el contrario manifiesten sentirse atrapadas en una actividad que aborrecen, sin vislumbrar una salida, identificándose plenamente como víctimas, pero sí que ambas declaraciones son los polos de un discurso que es mucho más diverso y ambiguo, y que incluso una misma persona puede pasar con relativa facilidad de un polo a otro dependiendo de cómo se haya desarrollado la actividad ese día en relación con el trato con las compañeras, con los encargados y con los clientes. Y conviene recordar que, como hemos demostrado a lo largo del capítulo tercero del informe, la prostitución supone una competencia por captar clientes –muchas veces escasos– entre las propias mujeres, lo que dificulta extraordinariamente su ejercicio en condiciones de extrema aversión por la actividad. Una cierta disposición de ánimo es imprescindible para hacerse con el cliente. Hemos visto cómo algunas mujeres no han podido adaptarse y han logrado salir, pero también cómo otras que abandonaron la actividad vuelven a ejercerla de manera voluntaria, aunque en ocasiones esta “voluntariedad” viene condicionada por el fracaso de una relación sentimental o por la imposibilidad de encontrar un medio de vida. También hemos visto cómo muchas mujeres establecen una distinción entre acostarse con un cliente con un físico y un aspecto desagradable, y hacerlo con alguien de buena presencia. Cómo hay quien goza con las relaciones sexuales con algunos clientes, y quién no ha gozado nunca. En cualquier caso, predomina la percepción del cliente como la fuente de ingresos, en una lógica claramente mercantilista que sería irreprochable en la sociedad actual si, en lugar de darse en el terreno sexual, se diera en el ámbito inmobiliario o en el sector de los seguros.

⁵ Emma Martín y Ángeles Castaño: “Mujeres inmigrantes en el servicio doméstico en Sevilla”. Informe para la Consejería de Asuntos Sociales de la Junta de Andalucía.

En cuanto a los clientes, ni saben ni les interesa lo que estas mujeres opinan de ellos. La mayoría de las veces no las contemplan como personas, sino como personajes: objetos destinados a la satisfacción de sus fantasías sexuales entre las que predominan las relaciones de poder. Lo que tiene lugar en muchos de los encuentros es la expresión por la vía genital de una relación de dominación que los coloca como donantes de placer. Para ello, es necesario construir a las prostitutas como poseedoras de un plus de corporeidad, regidas por un deseo insaciable que sólo un auténtico macho sabe aliviar. En cierta medida la relación que se establece entre la prostituta y el cliente se puede considerar una “*performance*”, un juego en el que ambas partes fingen otorgar al otro lo que éste busca, aunque en la realidad ambas partes deseen cosas muy distintas: poder y dinero ocultos bajo el intercambio aparentemente igualitario del contacto sexual. En este juego, el discurso dominante presenta a las prostitutas como depositarias de un saber y un poder. Un saber corporal centralizado en el placer sexual, vedado a la mayor parte de las “*otras mujeres*”. En este sentido, la prostituta es percibida como una amenaza para los valores familiares porque este saber le da un poder sobre los hombres, a los que se percibe también con un plus de genitalidad que anula su capacidad de tomar decisiones y les convierte en títeres de las prostitutas.

La fuerza de los imaginarios sobre la prostitución obliga al despliegue de una representación acorde con estos planteamientos. Representación que incluye unos escenarios y unas actuaciones específicas. Los locales deben tener un cierto aspecto entre sugerente y sórdido, la música, las luces y la decoración deben conjugarse conforme al aspecto que se supone que debe tener un espacio diseñado para fomentar el intercambio sexual. Este espacio debe garantizar discreción e intimidad (poca luz, música alta, de manera que los rostros y las voces queden velados) y a la vez sugerir lujo y placer (lo que se intenta con mayor o menor gusto). Debe existir una separación entre el espacio de exhibición y establecimiento de trato mercantil y el lugar de consumación de la relación sexual en los aspectos acordados. En estos últimos lugares se debe garantizar a su vez la necesaria combinación de fantasía sexual –amplias camas decoradas con motivos sugerentes, lámparas y cortinas pesadas, espejos en el techo y en otros lugares que permitan jugar el doble papel de observador y de participante- e higiene (la máxima expresión de la combinación de ambas necesidades es el “*jacuzzi*” en el centro de la habitación). Todo ello certifica la “*veracidad*” del juego que tiene lugar, creando el ambiente necesario para anular la contradicción entre lo que está teniendo lugar y lo que parece que está pasando.

Pero la fuerza del escenario, con ser decisiva, no es suficiente. Es necesario que la prostituta se transforme para adecuarse al papel que se le exige. La ropa, el maquillaje y los complementos construyen un prototipo de mujer con un cierto toque de irrealidad. Un estereotipo de la mujer sexual, donde se destacan los atributos mediante el uso de una vestimenta que explicita lo que normalmente se vela. La aplicación de cosméticos específicos convierte el rostro de estas mujeres en una máscara que no soportaría la luz del sol, pero que armoniza con el oscuro y pesado escenario. El conjunto se complementa con unas imposibles plataformas de aproximadamente quince centímetros de altura, generalmente de colores brillantes. Aprender a vestirse, maquillarse, pero, sobre todo, caminar airoso con esos zapatos es una de las primeras habilidades que deben adquirir estas mujeres para la correcta interpretación de su papel.

En este campo, el apoyo de las compañeras es imprescindible en la iniciación de las neófitas. Son las que saben las que transmiten los trucos para hacerse con el “*atrezzo*”, y las que les enseñan las primeras palabras en castellano para poder entablar el contacto con los clientes, palabras ajenas al castellano común de los espacios públicos en relaciones formales, pero también las que les van enseñando las habilidades necesarias para conseguir el

objetivo de satisfacer al cliente lo más rápidamente posible, o, al contrario, detenerse en los prolegómenos para conseguir que estos acepten pagar un suplemento por el tiempo extra.

Este último aspecto es particularmente difícil. Contrariamente a la idea generalizada de que los clientes van demandando prácticas especializadas en el terreno sexual, la mayoría de los servicios se conciertan para las prácticas más estandarizadas (coito y felación) y por el tiempo mínimo (20 minutos). En parte porque la mayoría de los clientes presentan un cierto grado de asiduidad, lo que supone un desembolso considerable teniendo en cuenta que la tarifa mínima está en torno a los 40 euros de media, y en parte porque la prostitución, como muchas otras actividades económicas, está fuertemente segmentada, correspondiendo los servicios exóticos al nivel de demanda de los clientes de alto poder adquisitivo, donde trabajan pocas mujeres inmigrantes, ya que es en los segmentos altos donde se concentra la prostitución de las mujeres autóctonas.

Todo este funcionamiento presenta aspectos significativos de unas “culturas del trabajo” que en el nivel “emic” permiten la representación de estas mujeres como depositarias de unos saberes específicos encaminados a la dominación de los hombres por la vía del placer sexual. Sin embargo, aunque es cierto que satisfacer las demandas masculinas implica una cualidad de saber hacer, esto no debe hacernos olvidar que estas habilidades se despliegan en un contexto en el que las mujeres no tienen ningún control sobre el posible abuso y maltrato, que es bastante más que una posibilidad incierta, como muchas de las prostitutas han aprendido en sus propios cuerpos. Aunque existen cámaras en los pasillos y mecanismos de aviso y de prestación de auxilio en el interior de los locales no son suficientes para garantizar la integridad de las mujeres ante el comportamiento agresivo de los clientes. Por otra parte, el riesgo se incrementa si tenemos en cuenta que las prostitutas no sólo deben aprender a manejar a los clientes, sino a defenderse de las extorsiones de los miembros de la red y de los abusos de los dueños y encargados. En este último campo, más eficaz que las medidas de denuncia están siendo las medidas emprendidas por ellas mismas en cuanto a la creación de un frente común para poner coto a las extorsiones a las que son sometidas.

La unión entre estas mujeres no es fácil por varias razones, en primer lugar, porque la red se encarga de elaborar un sistema de vigilancia, fomentando la delación entre las propias compañeras, como un mecanismo eficaz de estar informados de los ingresos de cada una de ellas. Esto es posible porque instrumentalizan una combinación de dos aspectos distintos: el resentimiento que se crea en la competencia por el cliente por una parte, y la manipulación de las relaciones afectivas por la vía de convencer a cada una de ellas que es especial y que debe vigilar a las otras que no son como ella. Esta estrategia es posible por la situación de vulnerabilidad en la que se encuentran las mujeres en los locales de alterne. Su vida transcurre encerradas la mayor parte del tiempo en estos locales, muchas veces sin saber donde estarán dentro de un periodo corto de tiempo. No es extraño que en este contexto aprovechen los únicos contactos posibles, los que se establecen con los clientes, para elaborar una estrategia salida.

Sin embargo, estos espacios refuerzan también la solidaridad de estas mujeres, siempre en los límites del grupo étnico de pertenencia. Las fronteras interétnicas se convierten en estos contextos en auténticas barreas infranqueables, reforzadas por la competencia por los clientes. Como hemos podido comprobar, hay espacios y tiempos para la nostalgia y la rabia, pero también para las risas y la diversión, e incluso para la satisfacción de ver cómo sus sacrificios permiten que sus familias alcancen sus sueños, o, al menos, los mínimos necesarios para la subsistencia.

Las diferencias que se establecen entre la nueva modalidad de prostitución concentrada en los locales de alterne y la “prostitución tradicional” quedan patentes en este trabajo.

Como hemos demostrado, las mujeres que trabajan en las casas del barrio sevillano de La Alameda presentan un nivel de toma de decisiones y de libertad mucho mayor, y una percepción diferente de la actividad, lo que sugiere la ratificación de la hipótesis de que es la combinación de la situación de inmigrante y prostituta la que está en la base de las graves violaciones de los derechos de las mujeres que trabajan en los locales de alterne.

La diversidad de situaciones en relación a la prostitución nos lleva a rechazar los planteamientos de carácter generalista que intentan unificar discursos y prácticas sobre la base de que todas estas situaciones comparten una situación de mercantilización de la sexualidad, algo que entendido de manera amplia afecta a otras muchas situaciones que no entran en esta definición, como el turismo sexual o la compra de esposas mediante agencias internacionales.

Propuestas para la integración de las mujeres inmigrantes que ejercen la prostitución

Para finalizar esta exposición de resultados, queremos incluir una serie de recomendaciones, que no pretenden ser exhaustivas ni prescriptivas, pero que entendemos que pueden ayudar a establecer las bases para el empoderamiento de estas mujeres y clarificar el debate sobre las medidas a emprender.

EN EL ÁMBITO LEGISLATIVO

1. Como hemos demostrado, la combinación de las Leyes de Extranjería con las medidas abolicionistas comprendidas en la reforma del Código Penal y en los protocolos contra el tráfico de seres humanos, lejos de demostrar su eficacia, han incidido en un incremento de las situaciones de explotación sexual y un aumento del tráfico. Por ello abogamos por la desaparición de la obligatoriedad de la denuncia para poderse acoger a la protección del Estado. Y lo hacemos por dos razones: primero, porque la medida se ha demostrado claramente ineficaz, y segundo, porque el reconocimiento de derechos no puede estar condicionado a la existencia de una denuncia.
2. En cualquier caso, y ante la presentación de una denuncia por parte de una víctima de tráfico, no puede condicionarse su protección al mantenimiento de la misma, cuando existen dudas fundadas de que está en peligro su integridad
3. A la hora de elaborar propuestas tendentes a la regularización de la actividad como trabajo, deberán oírse las voces autorizadas, pero también y de manera prioritaria la de las asociaciones de mujeres que ejercen la prostitución, ya que algunas de estas medidas pueden ser lesivas para sus intereses, beneficiando en exclusiva a los propietarios de los negocios de alterne.
4. Ninguna medida de carácter legal destinada a la protección de las prostitutas inmigrantes puede dejar de considerar de manera preferente su carácter de sujeto de derechos, contemplando su situación como desamparo y provocando su tutela por las instituciones de Estado.
5. Ninguna medida de persecución del tráfico de seres humanos puede suponer un riesgo para la vida y la integridad de las víctimas.

EN EL ÁMBITO DE LAS POLÍTICAS DE INSERCIÓN

1. Tener en cuenta la dimensión transnacional de las migraciones y su correlato con la feminización de la pobreza. Apostar por las políticas de codesarrollo que incidan en el empoderamiento de las mujeres y, particularmente, en su participación política en la toma de decisiones.
2. Promover campañas educativas y formativas sobre la realidad de la prostitución, centradas en una sensibilización de la población basada en el conocimiento de las realidades de partida, que acabe con los prejuicios y estereotipos existentes.

3. En la misma medida, apostar por una coeducación efectiva, integrada en los diseños curriculares, que permita la superación de los estereotipos y prejuicios de carácter sexista, que aún se mantienen vigentes en amplios sectores de la población.
4. Establecer planes de formación para las mujeres que desean salir de la prostitución adecuados a la nueva realidad. Muchas de estas mujeres poseen un título universitario o una especialización técnica de grado superior, lo que convierte en inoperantes muchas de las actuales propuestas formativas.

EN LOS PROGRAMAS ACTUALMENTE EN MARCHA

1. Incorporación en los diversos programas, tanto policiales como asistenciales, de personal con formación específica sobre diversidad cultural, que efectúe labores de mediación, de manera que pueda romperse la desconfianza inicial de estas mujeres, en particular en las fuerzas de seguridad, motivada en gran medida por la propia realidad de los países de origen. Es importante que este personal esté compuesto mayoritariamente por mujeres, ya que hemos comprobado que se obtienen mejores resultados en la interacción.
2. Para ello, es indispensable una formación lingüística suficiente en inglés, francés, y lenguas eslavas, particularmente en rumano.
3. Hemos constatado que el trabajo que desarrolla la ONG Médicos del Mundo se basa en el principio de no cuestionamiento moral de la prostitución a la hora de establecer los contactos con las mujeres, tanto en los locales como en las calles. Este parece ser un elemento central en el éxito de su programa, que, además de proporcionar información y material de prevención de las ETS y campañas de vacunación, consigue ofrecer a estas mujeres unos espacios de confianza y de sociabilidad, en algunos casos ajenos a la vida en el club.
4. Basándonos en este hecho, apostamos por programas más integrales, donde la salud sea contemplada de una forma holista, como una apuesta integral por el bienestar físico y mental de estas mujeres.
5. La información de carácter ginecológico es esencial. Particularmente en lo que refiere a la utilización de los medios anticonceptivos. Hemos detectado una desinformación preocupante al respecto de este tema y de otros relacionados con el conocimiento de las funciones corporales.
6. Del mismo modo apostamos porque se complemente esta formación con el conocimiento del idioma español y de la legislación que les compete, para facilitar la inserción social de estas mujeres.
7. Por último, es necesario tener en cuenta la diversidad de situaciones a la hora de elaborar las medidas específicas a emprender. En este campo, se debe buscar la fórmula mediante la cual los propietarios de los locales no puedan negar la entrada al personal de los distintos programas de inserción, para que las mujeres inmigrantes en la prostitución puedan obtener información de sus derechos y posibilidades de inserción en otras actividades.

BIBLIOGRAFÍA

- A.A.V.V. (1994): "Soy puta, ¿y qué?", en Jornadas Feministas, Ediciones de Federación Feminista del Estado Español, Madrid.
- A.A.V.V. (2002): *Articolo 18: Tutela delle vittime del traffico di esseri umani e lotta alla criminalità. Rapporto di ricerca*, On the road Edizioni, Teramo.

- A.A.V.V. (2004): *Trafficking of nigerian girls to Italy*, Unicri.
- A.A.V.V. (2002): "Encuentro internacional sobre tráfico de mujeres y explotación sexual", Ponencias, Málaga.
- A.A.V.V. (2003): *Maria, Lola e le altre in strada. Inchieste, analisi, racconti sulla prostituzione migrante*, Edizioni Intra Moenia, Napoli.
- A.A.V.V. (2004): "Documenti", en: www.luccioleonline.org
- A.A.V.V. (2003): *Tráfico y prostitución. Experiencias de mujeres africanas*, Likiniano Elkartea, Bilbao.
- AGUSTIN, L. (2001): "Mujeres inmigrantes ocupadas en servicios sexuales", en: *Mujer, inmigración y trabajo*, Colectivo IOÉ, Madrid.
- ANDRIEU, R.; VÁZQUEZ, K. (1987): "Prostitución: de la marginación a la integración", en: "La mujer: tradición y cambio", Congreso de Antropología, Alicante.
- ASCANIO SANCHEZ, C. (1990): *La prostitución femenina como forma de violencia sexual: causas, características y mecanismos de perpetuación, el ejemplo de la Alameda de Hércules en Sevilla*, Beca del I.A.M.
- ASOCIACIÓN PRO DRECHOS HUMANOS DE ANDALUCÍA (2003) *De la exclusión al estigma. Mujeres inmigrantes africanas en contextos de prostitución en el Poniente Almeriense. Una aproximación.*
- ASSOCIAZIONE ON THE ROAD, (2002): *Prostituzione e tratta. Manuale d'intervento sociale*, Franco Angeli Editore, Milano.
- BARAHONA, M^a J. (2001) *Tipología de la prostitución femenina en la Comunidad de Madrid*, Madrid, Dirección General de la Mujer de la Comunidad de Madrid.
- BELL, S. (1994): *Readin, writing and rewriting the prostitute body*, Indiana University Press, Bloomington.
- BIERMANN, P. (1988): Intervención, en Debats, nº 24
- BONELLI, E. y ULLOA, M. (2001) *Tráfico e inmigración de mujeres en España. Colombianas y ecuatorianas en los servicios domésticos y sexuales*. ACSUR-Las Segovias.
- BREDY, E. (1998) "La prostituzione di strada nella prospettiva delle culture del lavoro, il caso de la Alameda de Hércules a Sevilla". Trabajo de fin de carrera presentado en la Universidad de Turín.
- BRUSSA, L. (1998): "I sistemi applicabili alla prostituzione e le politiche prostituzionali in Europa", en: *Manuale di intervento sociale nella prostituzione di strada*, Comunità Edizioni, Ascoli Piceno.
- BRUSSA, L. (1996): "Prostituzione migrante in Europa: il dibattito politico e la realtà.", Documento inedito, Amsterdam.
- CARRACEDO BULLIDO, R. (1996): "La prostitución en el nuevo Código Penal", Ponencia en "La prostitución: violencia y marginación", Málaga.
- COMISIÓN EUROPEA. Dirección General de Empleo y Asuntos Sociales. (2002) *CLES: casa, trabajo, educación, salud. Barcelona, París, Turín: intervenciones sobre la prostitución extracomunitaria.*
- COMISIÓN PARA LA INVESTIGACIÓN SOBRE LOS MALOS TRATOS A MUJERES (CITM) (2004) *Informe sobre el tráfico de mujeres y la prostitución en la Comunidad de Madrid*, Madrid, Dirección General de la Mujer de la Comunidad de Madrid.
- CORBIN, A. (1988): "La prostitución en la Francia del siglo XIX", en Debats, nº 24.
- CORSO, C.; LANDI, S. (1991): *Retrato de intenso colores*, Talasa, Madrid.
- CORSO, C.; LANDI, S (1998): *Quanto vuoi? Prostitute e clienti si raccontano*, Giunti, Firenze.
- CORSO, C.; TRIFIRÓ, A.: (2003): *...e siamo partite! Migrazione, tratta e prostituzione straniera in Italia*, Giunti, Firenze.
- COVRE, P. (1994): "Stanare i trafficanti", en: *Famiglia Oggi*, Roma.

- CUTRUFELLI, M.R. (1988): "La demanda de prostitución", en *Debats*, nº 24
- (1996): *Il denaro in corpo*, Marco Tropea Editore, Milano
- (1981): *Il cliente*, Editori Riuniti, Roma
- DA PRA POCCHIESA, M. (coord) (2001): *Prostitute, prostitute, clienti, Che fare?*, Edizioni Gruppo Abele, Torino.
- EMUME. Guardia Civil-Servicio Policía Judicial (2002) *Tráfico de Seres Humanos (TSH) Informe General de Situación Centrado en la Explotación Sexual*.
- ENCUENTRO INTERNACIONAL SOBRE TRÁFICO DE MUJERES Y EXPLOTACIÓN SEXUAL (2002, publicado en 2003). Málaga, Instituto Andaluz de la Mujer, Consejería de Presidencia de la Junta de Andalucía.
- FERRANTE, L. (1987): "Pro mercede carnali. Il giusto prezzo rivendicato in tribunale", en: *Memoria*, nº 17, Torino.
- FOUCALT, M. (1976): *Historia de la sexualidad. La voluntad de saber*, Siglo Xxi, Madrid, .
- GARAIZABAL, C. (2003): "Derechos laborales para las trabajadoras del sexo", en: *Mugak*, nº23.
- GIBSON, M. (1986): *Stato e prostituzione in Italia*, Il Saggiatore, Milano.
- JULIANO, D. (2002): *La prostitución: el espejo oscuro*, Icaria, Barcelona.
- JULIANO, D. (2001): "Modelos de género a partir de sus límites: la prostitución", en: *Multiculturalismos y género*, Ediciones Bellaterra, Barcelona.
- JULIANO, D. (2002): "La discriminación y el trabajo sexual", en: *Rescaldos*.
- KENNEDY, I.; NICOTRI, P. (1999): *Lucciole nere. Le prostitute nigeriane si raccontano*", Kaos Edizioni, Milano.
- MACKINNON, C. (1995). *Hacia una teoría feminista del Estado*. Ediciones Cátedra, Madrid.
- MARTÍN, E. (2003) "Mujeres inmigrantes y prostitución: atrapadas en el limbo legal", en *III Jornadas sobre Derechos Humanos e inmigración*, Ayuntamiento de Motril, pp. 205-218.
- MARTÍN, E.; SABUCO, A. Y BREDY, E. (2004) *Prostitución femenina e inmigración en Sevilla: "De víctimas y de sujetos"*. Ponencia presentada al IV Congreso sobre la inmigración en España: ciudadanía y participación. Girona, 10-13 de noviembre.
- MILLET, K. (1971): *Prostituzione – quartetto per voci femminili*, Einaudi, Torino.
- NAGLE, J. (coor.) (1997): *Whores and other feminist*, Routledge, Londres.
- NIKK (Nordic Institute for Women's Studies and gender research) (2002) *Bodies across borders prostitution and trafficking in women*.
- O'CONNEL DAVIDSON, J. (2001): *La prostituzione. Sesso, soldi e potere*, Edizioni Dedalo, Bari.
- OSBORNE, R. (1991): *Las prostitutas: una voz propia. Cronica de un encuentro*, Icaria Editorial, Barcelona.
- (2004): *Trabajadoras/es del sexo. Derechos, migraciones y tráfico en el siglo XXI*, ED. Bellaterra, Barcelona.
- PISANO, Isabel (2001) *Yo puta: hablan las prostitutas*, Barcelona : Plaza y Janés, 2001
- PHETERSON, G. (1986): *Nosotras, las putas*, Ediciones Talasa, Madrid.
- (2000): *El prisma de la prostitución*, Talasa, Madrid
- PITCH, T. (1987): "La sessualità, le norme, lo Stato. Il dibattito sulla legge Merlin", en: *Memoria*, nº 17. Torino.
- PONS, I. (1995): "La prostitución: lugares y logos", en: *El espacio segun el género*, Departamento de Humanidades, Ciencias Políticas y Sociología, Madrid.
- PONS, I. (1980): "Las putas y los sociologos del trabajo", en *Sociología del trabajo*, 2.
- RIVIERE GOMEZ, A. (1994): *Cáidas, miserables, degeneradas. Estudio sobre la prostitución en el siglo XIX*, Ediciones Flor del viento, Barcelona.
- ROSSIAUD, J. (1983): "Prostituzione, sessualità, società nelle città francesi del secolo XV", en: *I comportamenti sessuali*, Einaudi, Torino.

- RUBIN, G. (1989): "Reflexionando sobre el sexo: notas para una teoría radical de la sexualidad", en: *Placer y peligro*. Ediciones Revolución, Madrid.
- SAU, V. (1993): *Ser mujer: el fin de una imagen tradicional*, Icaria, Barcelona.
- STADERINI, M. (1988): "La imagen pornográfica de la prostituta", en: *Debats*, nº 24.
- TABELT, P. (1986): "Dal dono alla tariffa: le relazioni sessuali dietro compenso", en *DWF*, nº1, Edizioni Utopia, Roma
- TABELT, P. (1989) "I denti della prostituta. Scambio, negoziazione, scelta nei rapporti sesso economici", en: *DWF*, Edizioni Utopia, Roma.
- TATAFIORE, R. (1987): "Le prostitute e le altre", en *Memoria*, nº 17, Torino.
- TATAFIORE, R. (1994): *Sesso al lavoro. Da prostitute a sex workers. Miti e realtà del sesso commerciale*, Il saggiatore, Milano.
- TATAFIORE, R. (1988): Intervención, en *Debats*, nº 24.
- VARELA, J. (1995): "La prostitución: el oficio más moderno", en *Archipiélago*, nº21, Barcelona.
- VÁZQUEZ GARCIA, F.; MORENO MENGIBAR, A. (1996): *Poder y prostitución en Sevilla*, Tomo I y II, Secretariado de Publicaciones de la Universidad de Sevilla, Sevilla.
- WALKOWITZ, J. (1980): *Prostitution and Victorian Society. Women, class and the state*, Cambridge University Press, Cambridge.
- WALKOWITZ, J. (1987): "Vizi maschili e virtù femministe. Il femminismo e la politica nei confronti della prostituzione nella Gran Bretagna del XIX secolo", en: *Diritto e Rovescio*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli.
- WALKOWITZ, J. (1995): *La ciudad de las pasiones terribles. Narraciones sobre peligro sexual en el Londres victoriano*. Ediciones Catedra, Valencia.
- WEEKS, J. (1985): *El malestar de la sexualidad*, Talasa Ediciones, Madrid.

FUENTES

Ley Orgánica 11/1999, de 30 de abril, de modificación del Título VIII del Libro II del Código Penal, aprobado por Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre. (B.O.E. 01-05-1999)

Real Decreto 864/2001, por el que se aprueba el Reglamento de ejecución de la Ley Orgánica 4/2000 reformada por la LOex 8/2000.

Ley Orgánica 14/2003 sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.

18040 INSTRUMENTO de Ratificación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, hecho en Nueva York el 15 de noviembre de 2000.

22593 INSTRUMENTO de Ratificación del Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, hecho en Nueva York el 15 de noviembre de 2000.

Guía de la Convención de la ONU de 2 de diciembre de 1949 Para la represión de la trata de personas y de la explotación de la prostitución ajena. Por Malka Marcovich.

1986 – El Informe de Madrid: Reunión internacional de expertos sobre las causas sociales y culturales de la prostitución y de la explotación sexual de las mujeres, organizado por la UNESCO.

1988 – Creación de la Coalición Contra el Tráfico des Mujeres (CATW).

1991 – el Informe Penn State : Reunión internacional de expertos sobre la explotación sexual, la violencia y la prostitución. Organizado por la CATW y la UNESCO.

1992 – 2002 – Dirección de acciones militantes y de investigación de la Coalición Contra el Tráfico de Mujeres (CATW). Campaña global contra la explotación sexual. Creación de sedes de la Coalición en la mayor parte de las regiones del mundo.

1998 – Le Lobby Europeo de Mujeres, compuesto por 3000 organizaciones de mujeres de la Unión Europea, adopta una moción contra la trata y la prostitución. Esta moción será reafirmada en 2001 por una nueva demanda que exige la penalización de la compra de “servicios sexuales”.

1998 – Los grupos pro-prostitución que realizan la promoción de la prostitución como “derecho de las mujeres”, no consiguen influenciar al Grupo de Trabajo sobre las Formas Contemporáneas de Esclavitud.

1999 – La ley que prohíbe « la compra de servicios sexuales» entra en vigor en Suecia.

1999 – Creación de la Red Internacional de Derechos Humanos, compuesta por 140 organizaciones que demandan que el Protocolo de la ONU sobre la trata, proteja a todas las víctimas, y no sólo a aquellas que puedan probar que han sido forzadas.

2000 – La definición de la trata del nuevo Protocolo de la ONU, integra los principios de la Convención de 1949.

2000 – El tráfico de seres humanos con fines de explotación sexual. Recomendación adoptada por el Comité de Ministros del Consejo de Europa el 19 de Mayo de 2000 y Memorándum explicativo.

2001 – Madrid II, Reunión Internacional de Expertos, sobre la prostitución - “la guerra de las palabras” organizado por la UNESCO et el Movimiento por la abolición de la Prostitución y de la pornografía (MAPP).

2002 – Seminario sobre los efectos de la legalización de las actividades de prostitución, Estocolmo, 5-6 de noviembre.

2002 – Protección de las mujeres contra la violencia. Recomendación adoptada por el Comité de Ministros del Consejo de Europa el 30 de abril de 2002 y Memorándum explicativo.

La investigación de la inmigración extranjera
en el marco de la política migratoria
de la Junta de Andalucía

Teresa Bravo Dueñas

Directora General de Coordinación de Políticas Migratorias

La investigación de la inmigración extranjera en el marco de la política migratoria de la Junta de Andalucía

Teresa Bravo Dueñas

Directora General de Coordinación de Políticas Migratorias

LA POLÍTICA MIGRATORIA DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA

Hoy en Andalucía la inmigración es un fenómeno estructural que forma parte esencial de nuestra realidad, tanto en el terreno económico, como social y cultural, y todo apunta a que esta situación va a consolidarse e incluso incrementarse en los próximos años. Desde el año 2000 el Gobierno andaluz viene haciendo una apuesta enérgica por un **nuevo modelo** de política migratoria, que aborda la inmigración en toda su complejidad, en la perspectiva de la interacción entre población inmigrante y población de acogida.

En Andalucía nos planteamos hace cinco años un modo de abordar la política de inmigración que arranca desde una visión *integral* del fenómeno, y cuyo fin último es el de la plena incorporación económica, laboral, social y cultural del inmigrante con la sociedad receptora.

Al calificar esta política de *integral* hacemos referencia tanto al diseño como a la aplicación de una política de inmigración que actúa conjuntamente desde diferentes áreas de intervención y que contempla a la población inmigrante y a la población receptora como un todo, donde las personas tienen que ejercer sus derechos y libertades fundamentales, así como sus obligaciones, en condiciones de igualdad.

La dimensión del hecho migratorio, así como la dispersión de competencias que existía en la propia administración, eran motivos más que suficientes por los que resultaba necesaria la elaboración de un instrumento de planificación.

Pero no se trataba sólo de coordinar lo disperso, sino de insertar en una misma estrategia las diferentes actuaciones de la Administración de la Comunidad Autónoma, y más aún, de redefinirlas y reelaborarlas a la luz de los principios y objetivos generales de esa determinada estrategia. Esa estrategia podríamos definirla como de interacción, de ida y vuelta entre inmigrantes y población de acogida.

La inmigración es un fenómeno de tal complejidad, que abarca facetas y actividades referidas a los propios inmigrantes y a sus condiciones administrativas, laborales, culturales y sociales, a la población de acogida que interactúa con los inmigrantes, con los valores, actitudes y comportamientos de unos y otros, como ciudadanos de una sociedad democrática.

Por ello es precisa una perspectiva global en su consideración, para poder apreciar en cada caso cómo unas medidas y actuaciones influyen y condicionan otras, cómo la imagen que tenga la sociedad de acogida favorece o dificulta determinadas actuaciones, cómo, en suma, estamos ante un organismo vivo que requiere contemplar todas sus constantes y sistemas para poder acertar en la respuesta.

Andalucía ha pasado de ser una tierra de emigración a ser un territorio de inmigración. Andalucía ha alcanzado un nivel de bienestar social que la convierte en destino para muchas personas inmigrantes. Ése es un hecho innegable.

Además Andalucía, como frontera entre dos modelos de sociedad, es un lugar de paso, que soporta una vía de migración extrema –las pateras– para aquellas personas que eligen ese medio para emigrar, y que evoca imágenes muy duras en la memoria colectiva de la sociedad andaluza, aún siendo una vía residual de emigración que no llega a alcanzar el 10 % del total de emigración clandestina.

Lo primero que conviene tener claro, pues, es que nuestra política se refiere a los inmigrantes que ya están aquí, entre nosotros. No se pretende rehuir la problemática del control de fronteras, las condiciones de regularización, etc. Tan sólo se pretende dejar claro que las competencias de la Junta de Andalucía se refieren a los inmigrantes cuando ya están entre nosotros.

Unos, de los países comunitarios, responden a una tipología que no suele provocar rechazo en la población de acogida; otros, provenientes de terceros países, dan lugar a situaciones más complejas desde el punto de vista de su integración.

La experiencia de otros países europeos donde hay ya segundas y terceras generaciones está ahí: segregación, desarraigo de los jóvenes descendientes de inmigrantes que se niegan a la asimilación, crecientes brotes racistas y xenófobos, aparición de partidos populistas con esa orientación; en suma, una fuerte escisión social en torno a la inmigración.

En España y en Andalucía, además, se da la circunstancia de que existe una cantidad difícil de cuantificar de inmigrantes de países no comunitarios en situación irregular. Resulta previsible que siga habiendo una bolsa apreciable de inmigrantes en situación irregular a los que en la práctica resulte imposible devolver a sus países de origen.

La respuesta que la Junta viene dando desde el año 2001, mediante el **I Plan Integral para la Inmigración en Andalucía** trata, por una parte, de ofrecer a los inmigrantes las redes normalizadas de nuestros servicios educativos, sanitarios, etc., mejorándolos e incrementándolos para no provocar merma de la oferta en la población de acogida.

Por otra, se trata de llevar a cabo una tarea intensa y permanente de sensibilización educativa, cultural y social para generar actitudes positivas ante el hecho migratorio.

Nos referimos concretamente a la sensibilización. La sensibilización, ante todo, es un proceso de comunicación participativa de la memoria y el imaginario colectivo, que se alimenta de la colectividad y se vuelca hacia la propia colectividad. Si hablamos de **pateras**, la construcción es la ecuación inmigración = muerte, si hablamos de **delincuencia**, la ecuación es inseguridad = delincuencia = inmigración. Por el contrario, si hablamos de **interculturalidad**, de enriquecimiento, de **mestizaje**, de oportunidad, de igualdad, de justicia social, de normalización, de participación, entonces la ecuación tendrá siempre un término positivo y no negativo.

Por ello, nuestra política, eso que algunos llaman ya *modelo andaluz*, descansa en una doble apuesta.

La primera, la plena integración de la población inmigrante y la población de acogida; para ello, incrementamos los recursos destinados a los servicios públicos de educación, sanidad y servicios sociales, vivienda y alojamiento, formación e investigación, con el fin de que la sociedad receptora no perciba su llegada como una pérdida de calidad de la oferta en esos servicios.

La segunda, la continua e intensa sensibilización de la sociedad andaluza en su conjunto –de los andaluces que ya estaban y de estos *nuevos andaluces*– para prevenir y combatir las actitudes de incomprensión, de miedo y de rechazo que innegablemente existen en sectores de la población; ello requiere, además del concurso de los medios de comunicación y del tejido social andaluz, la dotación de cuantiosos recursos presupuestarios.

Seguramente, el balance presupuestario no sea suficiente para que esa evaluación sea completa, pero, es, sin duda, un indicador necesario. Por eso, nuestro Plan Integral llevaba un Anexo Presupuestario, con previsiones de gasto por Áreas de Intervención, y con atribución concreta en cada Medida del Centro Directivo responsable de la misma. La ejecución presupuestaria, al final de los cuatro años, ha sido de 750 millones de euros, más del doble de lo inicialmente previsto.

Para una política de Inmigración que toma como universo de referencia tanto a la población inmigrante como a la de acogida, nuestro análisis no estaría completo si no contempláramos la percepción social que esa población receptora tiene del fenómeno y de sus circunstancias.

Por ello, y con carácter anual, se lleva a cabo un seguimiento de la percepción social de la Inmigración, a cargo del Centro Andaluz de Prospectiva o del Instituto de Estudios Sociales de Andalucía.

Las conclusiones más significativas señalan, por una parte, la enorme sensibilidad que el fenómeno de la inmigración provoca en la opinión pública andaluza, hecho al que no creo que sea ajena la presencia continuada de imágenes de la llegada de pateras, con la carga de dramatismo y desgracia que comportan.

El último estudio, realizado por el IESA por encargo de esta Dirección General, sobre una muestra de población de las provincias andaluzas con mayor contacto con la inmigración, comparado con el de 2004, arroja algunos datos significativos: la inmigración ha pasado del segundo problema que tiene Andalucía, a gran distancia del paro, al cuarto, por detrás de la inseguridad y la vivienda; casi un 67% cree que ha empeorado, con la inseguridad y la educación, frente a un 84% para la vivienda. Un 34,3% considera que la inmigración es negativa, frente a un 60% en 2004, y un 57,0% cree que son demasiados los inmigrantes que hay, frente a un 69,4% en 2004.

Junto a ello, sólo el 2,1% es partidario de impedirles completamente la entrada, y el 81,5% de permitirles la entrada sólo con contrato de trabajo, frente al 78,9% de 2004. Respecto a los que se encuentran en situación irregular, hemos pasado del 59,0%, partidario de regularizar su situación en 2004, al 79,0%, y del 26,3%, partidarios de devolverles a su país de origen, al 16,1%. En los aspectos más relevantes sobre mercado laboral, cabría destacar: el 64,9% pensaba en 2004 que los inmigrantes cubren puestos de trabajo para los que no hay mano de obra suficiente, en 2005 el 72,8%.

Acerca de la integración de la población inmigrante, el estudio revela lo siguiente: el 88,7% opina que los inmigrantes deben tener acceso gratuito a la escuela y la sanidad como los españoles, y el 83,0% afirma que deben tener derecho a traer a su familia a vivir con ellos, y un 76,1% son partidarios de reconocer el derecho de voto en las elecciones municipales a los inmigrantes.

Estos datos señalan la enorme sensibilidad que el fenómeno de la inmigración provoca en la opinión pública andaluza, hecho al que no es ajena la presencia continuada de imágenes de la llegada de inmigrantes en pateras, así como la frecuente asociación de esas imágenes a una cierta criminalización del fenómeno.

Pero también es cierto que los datos obtenidos nos permiten afirmar que la mayoría de los encuestados tienen opiniones positivas respecto a las políticas de integración y de normalización como las que el Plan define y estamos llevando a cabo.

A la vista de todo lo anterior, consideramos que las políticas de integración de la población inmigrante en Andalucía, en el marco de nuestras competencias, son globalmente positivas y están produciendo un paulatino mejoramiento tanto de las condiciones objetivas de la misma como de la percepción social de la población de acogida. Pero eso no quiere decir que no haya problemas de integración, de lo que se trata es de encontrar el modo de

abordarlos para que contribuyan a una mayor cohesión social y no a la exclusión. Por eso, es fundamental que los poderes públicos mantengan una actitud innovadora, de apertura a nuevos planteamientos, de permeabilidad a la innovación y a la investigación.

La aprobación y aplicación del nuevo Reglamento de Extranjería, ha supuesto un *cambio de signo* en la política de inmigración del Gobierno central.

¿Cuánto impacto tendrá en los ingresos del Estado y en los de la Seguridad Social la entrada de la tributación y de las cotizaciones de los cientos de miles de inmigrantes que ya estaban trabajando entre nosotros de forma opaca?

En efecto, una proporción elevada de los inmigrantes, además de contribuir a la creación directa de riqueza, paga impuestos y cotiza a la seguridad social, mientras que tiene un acceso limitado a las prestaciones por desempleo, así como a la mayoría de los servicios públicos (menos pensiones, menos asistencia sanitaria, menos tasa de escolarización, etc.).

Un *cambio de signo* que empieza por reconsiderar algunos aspectos esenciales de las políticas de inmigración para el futuro. Ello podría implicar un trabajo de reforma que permita abordar la inmigración como una realidad en vez de como una excepción. De esta manera la inmigración tendría más posibilidades de convertirse en un bien público.

Así, habría que desarrollar estrategias para fomentar la residencia permanente y la naturalización de los inmigrantes, porque todo ello promueve su integración, aumenta su capacidad de participar en el proceso democrático y constituye una forma eficaz de reducir la carga administrativa que acarrea la temporalidad.

Un planteamiento de estas características exigiría evaluar las futuras necesidades en materia de inmigración desde otra perspectiva, que podemos calificar como proactiva.

Esa perspectiva reconoce explícitamente la inmigración como una realidad y una necesidad, y trata de que se produzca conforme a un conjunto de criterios predefinidos que sean acordes con esa realidad, con las necesidades de la sociedad y también con sus obligaciones morales. Adoptar un planteamiento proactivo puede ser compatible con, o incluso hace deseable, el establecimiento de un objetivo anual de inmigración explícito.

Un objetivo de inmigración anual debería tomar en consideración las necesidades de recursos humanos en términos amplios, más que la cobertura de vacantes en un mercado de trabajo concreto.

En consecuencia, en lugar de centrarse en qué empleos ofrecer en el extranjero, debería tomar en consideración, entre otras cosas: el volumen más deseable de población activa; las previsiones acerca del crecimiento económico; el crecimiento de la población; las previsiones de desempleo; la capacidad de facilitar los recursos necesarios para atender a la población inmigrada.

Estamos ante el proceso, iniciado en el Parlamento andaluz, de reforma de nuestro Estatuto de Autonomía: es una oportunidad que no se debe desaprovechar, y por varios motivos. En primer lugar, porque la inmigración es uno de los hechos y realidades nuevas a las que el Estatuto debe dar una respuesta; es necesario que Andalucía diga en su norma máxima qué es y cómo entiende la inmigración.

El Estatuto deberá optar entre una proclamación genérica y sin consecuencias efectivas o una articulación rigurosa que mandate claramente la integración social, económica y cultural como horizonte. Para ello, el Estatuto debe fijar con claridad qué objetivos deberán atender los poderes públicos de la Comunidad en relación con las personas inmigrantes, cuáles son sus derechos y deberes.

En definitiva cuál es su consideración en el seno de la sociedad andaluza desde la perspectiva de la ciudadanía.

Del mismo modo, el Estatuto es la oportunidad para que la sociedad andaluza proclame la vigencia de los derechos humanos para toda persona que viva en Andalucía. Si la refor-

ma del Estatuto cumple estas metas, sin duda estará haciendo más posible la política que se ha resumido hasta aquí.

La reforma del Estatuto pudiera ser la gran operación de sensibilización que estábamos necesitando, para poder hacer pedagogía social de verdad, y para contribuir a abrir las mentes y vencer los prejuicios de quienes ven en la inmigración solo riesgos y no oportunidades.

Estos son los presupuestos y las premisas de la política integral de inmigración de la Junta de Andalucía. Esa política integral ha tenido su plasmación en el I Plan Integral para la Inmigración en Andalucía 2000-2004, y tendrá su continuidad en el II Plan.

LA INVESTIGACIÓN SOBRE INMIGRACIÓN: UN BALANCE

Comentaremos ahora algunos datos sobre el hecho inmigratorio en Andalucía que pueden ayudarnos a tener una visión general del estado actual de la cuestión.

La situación de la inmigración en Andalucía ha experimentado, como mínimo en términos numéricos, un cambio relevante desde la entrada en vigor del I Plan Integral para la Inmigración en Andalucía en el año 2001.

Se puede constatar que la población extranjera residente regularmente en Andalucía en el periodo 2000-2005, ha crecido un 81,59% pasando de 132.428 personas a 31 de diciembre de 2000, a 240.475 a 31 de marzo de 2005. De ellas, 128.557 son hombres (53,46%), y 111.918 mujeres (46,54%).

Con relación a la estabilidad en el asentamiento de la población inmigrante de origen extranjero, la tendencia muestra que es la provincia de Granada la que registra un asentamiento más estable en los últimos años; Jaén y Sevilla también manifiestan una tendencia apreciable al crecimiento de población extranjera residente en sus territorios.

Por lo que se refiere a la evolución de la estructura por edades de la población inmigrante, se comprueba que el grupo que más ha crecido en los últimos años, ha sido el de menores de 16 años, con un crecimiento del 131,88%, probablemente debido a los procesos de reagrupación familiar, así como a la alta natalidad, entre otros factores.

En líneas generales se puede afirmar que la estructura demográfica de la población inmigrante, es decir la composición de la misma por edad y sexo tiende a su normalización. Dicho en otras palabras, el perfil de la población inmigrante tiende a parecerse cada vez más al que registra la población de acogida.

Algunos de estos datos experimentarán, probablemente, alguna modificación cuando finalice la resolución definitiva del Proceso de normalización. Es probable que la población empadronada, al contemplarse el empadronamiento por "por omisión", registre un incremento.

El fomento del conocimiento científico sobre el fenómeno migratorio ha constituido una constante en la Política Migratoria de la Junta de Andalucía. Así fue definido como un objetivo en el I Plan y va a ser ratificado e impulsado en el II Plan.

En el **I Plan** el Área de intervención se denominaba de "Formación e Investigación". Comprendía 15 objetivos específicos. De ellos, 6 eran en materia de investigación e iban destinados a fomentar el conocimiento del fenómeno migratorio, analizar sus repercusiones, fomentar el intercambio y la difusión de los conocimientos... Debe destacarse que se trataba de fomentar que los análisis se produjeran desde la perspectiva de género.

Como resultado de estas determinaciones, se pusieron en marcha una serie de investigaciones que fueron finalizándose durante el transcurso de este I Plan.

Estas investigaciones fueron definidas y encargadas en el marco de la Convocatoria Pública de Ayudas de los programas europeos, así como en encargos específicos, todo ello desde la DGCPMM.

Entre ellas estarían, sin pretender un repaso exhaustivo:

-*Estrategias y actitudes de aculturación: la perspectiva de los inmigrantes y de los autóctonos en Almería.* Hay que destacar de esta investigación la innovadora metodología utilizada y el planteamiento del trabajo de campo ejecutado, aplicando y adaptando la metodología a la propia realidad almeriense, aportando pautas de interés sobre cómo afrontar las investigaciones en materia de inmigración extranjera.

-*Actitudes de la población andaluza respecto a la inmigración extranjera.* Este trabajo fue un primer paso en el ámbito andaluz para conocer las actitudes de la población autóctona con respecto a la población inmigrante llegada en los últimos tiempos. Para ello se utilizaron técnicas cuantitativas y cualitativas. En su conjunto esta investigación permitió poner en marcha una línea de indagación con objetivos y técnicas cada vez más ajustadas al conocimiento preciso de las opiniones y actitudes de los andaluces respecto a las personas inmigrantes.

-*La integración de los inmigrantes en la sociedad andaluza.* Se trata en este caso de un estudio integral que utilizó entre otras técnicas un exhaustivo trabajo de campo a través de encuestas mediante entrevistas, el importante valor de su aportación al conocimiento de la realidad social inmigratoria en Andalucía.

-*La inmigración magrebí y derecho de familia.* Este trabajo, que efectúa un análisis de las últimas modificaciones de la Mudawana (Ley de Familia de Marruecos) a la luz de la legislación española, constituye una aportación ineludible al derecho comparado en materia de extranjería y familia entre nuestros dos países.

-*Diccionario árabe vulgar marroquí-español.* Se trata en este caso de un trabajo de recopilación, análisis y síntesis cuya publicación reciente tiene como objetivo convertirse en un instrumento de utilidad para quienes trabajan con personas de ese origen nacional, pero también para todos aquéllos interesados en conocer las realidades de ambos países.

-*Hacia un "trabajo decente": inserción sociolaboral de la población extranjera en Andalucía.* Esta investigación efectúa un análisis sobre diversos indicadores de inserción profesional referidos a Andalucía y España a partir de la Enquête sur les forces de travail que lleva a cabo Eurostat y elabora un sistema de indicadores de inserción socio profesional de la población extranjera en Andalucía -a través de fuentes estadísticas habituales y también a partir de explotaciones ad hoc solicitadas al Instituto Nacional de Empleo-, proporcionando un análisis provincial exhaustivo de la situación laboral de la población extranjera. La relevancia del estudio radica en lo sólido y completo del modelo de indicadores planteado, que permita en el futuro medir las pautas de integración sociolaboral de las personas inmigrantes en nuestra comunidad.

-*Inmigración y prostitución en Sevilla.* Se trata de un trabajo en el que se analiza la situación de la población femenina inmigrante dedicada a este menester en la provincia de Sevilla, considerando el origen, el ámbito donde se desarrolla, las condiciones económicas, materiales y culturales del ejercicio, las redes y demás circunstancias que permiten caracterizar esta actividad.

-*La economía étnica en el mercado de trabajo almeriense.* Esta investigación, aborda el proceso de incorporación de la población inmigrante extranjera en el mercado de trabajo autónomo en el contexto geográfico de la provincia de Almería. Es una investigación con un fundamento teórico contrastado y un amplio trabajo de campo en los municipios donde se ha implementado (Adra, Almería, EL Ejido, La Mojonera, Níjar, Roquetas de Mar y Vícar), que por su calidad científica, supone una aportación muy destacada en el ámbito nacional sobre esta temática, todavía no suficientemente tratada en nuestro país.

-*Lecturas para mediación intercultural: comprendiendo y construyendo la mediación intercultural.* Investigación promovida en el marco del Proyecto Arena, se trata de un conjunto

de escritos que tiene como finalidad servir como orientación con relación a un nuevo ámbito de intervención, la mediación intercultural. El estudio se dirige a los profesionales que pretenden dedicarse a la mediación intercultural, así como aportar elementos del debate que permita definir con mayor exactitud el perfil del/de la mediador/a intercultural.

-El colectivo de senegaleses en Sevilla. En este caso se trata de un estudio de carácter antropológico sobre el colectivo de inmigrantes de ese origen en la ciudad de Sevilla. El estudio establece el carácter de esta inmigración desde el punto de vista de su origen geográfico específico, su actividad, las redes de apoyo, sus relaciones con las comunidades de origen, las normas que regulan su funcionamiento como comunidad en Sevilla, su nivel de integración con la sociedad de acogida.

Una buena parte de estas investigaciones han sido publicadas, contribuyéndose así al objetivo de difundir resultados científicamente fundados, que permitan conocer sobre bases sólidas y alejar el peligro del prejuicio.

En el **II Plan**, la Investigación del hecho migratorio va a seguir siendo impulsada con renovado ímpetu. Efectivamente, en la estructura del Plan se ha definido un área específica para la investigación, considerando la relevancia que tiene como instrumento de apoyo a la Política Migratoria.

El área de intervención ha pasado a denominarse “Área de Investigación” e incluye 6 objetivos específicos con un total de 16 medidas diseñadas para asegurar el cumplimiento de los objetivos.

Estos objetivos apuntan a profundizar en el conocimiento del fenómeno de una forma diferenciada según la perspectiva de género, la diversidad cultural, su grado de integración social, considerando además el ámbito territorial, y desde la perspectiva de las transformaciones que afectan al fenómeno que manifiesta una dinámica notable de cambio. Es también un objetivo perseguido, como actividad complementaria de la Investigación, fomentar el intercambio y la generación de ideas que puedan servir a los responsables públicos en la gestión del fenómeno migratorio.

Se trata, en suma de promover la actividad investigadora y favorecer la difusión, el debate y el intercambio, como requisitos para el conocimiento y como instrumentos de apoyo al diseño de las políticas públicas.

LA INVESTIGACIÓN EN UNA PERSPECTIVA DE FUTURO

Hasta el momento presente, la investigación sobre el hecho migratorio, de acuerdo con las determinaciones de los Planes y con los objetivos más globales de la Política Migratoria, ha alcanzado un buen número de productos, que resultan de interés por sus contenidos metodológicos y por sus aportaciones al conocimiento de este cambiante y complejo fenómeno social. Debemos por tanto alegrarnos de este avance en la Investigación producido durante los últimos años. Desde el punto de vista del objetivo del impulso hay que reseñar un cumplimiento evidente.

Por otro lado, la incorporación de la Dirección General de Universidades en este II Plan es una novedad significativa; puede contribuir, no solo a una mejor coordinación en su función directa sobre las Universidades andaluzas, sino también para avanzar hacia la respuesta de cualificación en la formación especializada que la inmigración demanda.

En el futuro más inmediato es evidente que la Administración Pública, que asumió el impulso, seguirá esforzándose para que se siga investigando la inmigración desde perspectivas diversas.

La producción científica en nuestra Comunidad es ya un hecho, por lo que todos debemos ser más exigentes y selectivos, porque todo el trabajo realizado nos permite saber mejor qué necesitamos e, incluso, qué vamos a necesitar en el inmediato futuro. Considerando lo que hasta ahora se ha producido, puede concluirse que el conocimiento ha avanzado sobre numerosos aspectos que con anterioridad constituían territorio de la opinión, o de la mera conjetura, respetable pero sin fundamento científico.

Por todo ello, un conocimiento más exhaustivo y de mayor utilidad sobre la inmigración obligaría a impulsar los trabajos en algunos campos que en los últimos años han sido objeto de menor atención. Sin pretender una reorientación de los objetivos de las investigaciones, pues hasta el momento éstos se han mostrado fértiles, habría que señalar no obstante algunas líneas en las que el impulso necesita un especial apoyo.

Inmigración y Economía

Se refiere a poner en marcha una línea de investigación, que por ahora es muy tenue, que trate de establecer el impacto que la población inmigrante está teniendo sobre las principales variables económicas de Andalucía.

A modo de ejemplo, los principales analistas económicos señalan que la población inmigrante tiene, en términos relativos, una gran capacidad de ahorro o que su comportamiento económico contribuye a mantener activo el mercado inmobiliario o que las remesas que transfieren a sus países constituyen un fenómeno con interesantes efectos colaterales para las entidades financieras.

Hechos que suscitan frecuentes artículos en las páginas especializadas de prensa, pero cuyo fundamento científico no es del todo conocido. En líneas generales sorprende el escaso desarrollo de este tipo de estudios, frente a la pujanza de los enfoques antropológicos, psicológicos o jurídicos.

Inmigración y hábitat

Esta línea de investigación tiene que ver con aspectos como la localización territorial de la población inmigrante, su forma de resolver el problema del alojamiento, las posibles formas arquitectónico-funcionales con sus modos y cultura, sus tendencias al asentamiento urbano (su forma de distribuirse por la ciudad) la relación que sus asentamientos mantienen con el resto de la estructura urbana, la utilización del espacio urbano en sentido amplio.

Así, en sentido general, faltan estudios vinculados a fundamentar un mejor conocimiento de la relación entre población y territorio. Aparte de algunos meritorios estudios sobre el problema del alojamiento o sobre algunos aspectos urbanos, abordados por algunas Universidades, no puede afirmarse que se haya establecido una corriente de investigación en este fundamental campo. Tampoco se ha efectuado una valoración de las políticas públicas en este aspecto.

Inmigración, trabajo y empleo.

Habría que actuar en varias líneas:

- Las políticas de empleo y su impacto sobre la población inmigrante extranjera.
- La adaptación de las entidades de intermediación laboral, públicas -especialmente el SAE y los servicios de empleo municipales- y privadas, con respecto a la población inmigración extranjera.
- La construcción de un sistema de indicadores fiables para la medición de la inserción laboral y la detección de prácticas de discriminación en el acceso laboral y la promoción profesional.
- La formación profesional ocupacional y la población inmigrante extranjera.

Inmigración y educación

Aunque las investigaciones en este campo son numerosas y de indudable interés, resulta imprescindible profundizar en aquellos aspectos que se relacionan directamente con el proceso educativo de los alumnos inmigrantes, por un lado, y con la incidencia directa del centro escolar sobre la socialización e integración del alumnado inmigrante y de su familia.

Así, el proceso de adaptación lingüística y el modelo de las ATAL, la promoción educativa y los factores del fracaso escolar, la Educación de Adultos inmigrantes, y la integración en el espacio-socio-educativo serían temas susceptibles de ser investigados más precisamente.

Inmigración y Salud

Habría que intensificar las investigaciones relativas drogodependencia, pautas de consumo, así como los aspectos culturales que inciden en la reducción de daños. Del mismo modo, la investigación sobre salud mental, síndrome de Ulises, y otras patologías, requieren nuestra atención. Salud reproductiva y salud materno-infantil son otras líneas que deberían profundizarse.

Inmigración y Mujer

El papel de la mujer en los procesos migratorios no ha sido analizado e investigado de forma suficiente hasta hoy. Su función de auténtica mediadora social, de transmisora del acervo cultural, y de nexo de unión con la sociedad de origen, la identifican como pieza clave en los procesos de reagrupación familiar y, especialmente, en la integración. Por ello, ésta debería ser una línea prioritaria de investigación.

Integración de la Segunda Generación

La inmigración es un fenómeno relativamente reciente en Andalucía, pues puede considerarse que es en los últimos doce o quince años cuando empieza a crecer de forma apreciable. Esto significa que las cohortes de la segunda generación están empezando a formarse y que en un plazo de cinco o diez años será perfectamente detectable esa “Segunda Generación”, integrada por efectivos que en este momento tienen edades infantiles o próximas a la adolescencia. Se trata de descendientes de la población que ha llegado recientemente a nuestro país. Son sus hijos pero también, aunque en inferior proporción, los menores no acompañados que están llegando y una parte de los cuales probablemente se quedará aquí.

En ese horizonte temporal, serán personas que tratarán de incorporarse plenamente a la vida laboral, social, política... Su significación no será exclusivamente demográfica sino cultural, social, económica y política. Los procesos que crearán las condiciones para su acceso, o su exclusión, respecto de la condición de ciudadanos, se están desarrollando ya. El conocimiento de estos procesos es una cuestión de anticipación, que nos puede ayudar a introducir modificaciones o diseñar medidas nuevas con el objetivo de combatir la exclusión en sus manifestaciones detectadas y de asegurar una integración plena en la ciudadanía. Deberíamos impulsar trabajos que contemplen este punto de vista.

Junto a estos aspectos, que podríamos definir como enfoques nuevos a incorporar a los ya existentes, habría también que reconocer el interés metodológico que tiene por sus resultados, la incorporación, siempre que resulte oportuno desde el punto de vista del objeto científico, de los **enfoques multidisciplinares integrados**.

No es necesario recordar las aportaciones que para una mejor comprensión del fenómeno migratorio, puede entrañar la aplicación de metodologías que contemplen los saberes de las diferentes ciencias sociales articulados en el marco de investigaciones concretas.

En esta misma dirección, podría resultar muy interesante abrir una línea permanente de trabajo potenciando los **intercambios y encuentros entre investigadores de los países de origen y los de nuestras Universidades y Organismos Públicos de Investigación**.

Otra línea sugerente podría ser analizar las Conclusiones y Recomendaciones de las Evaluaciones anuales de los Planes, así como de la Evaluación final externa del I Plan. Ello permitiría **vincular la investigación con la evaluación de las políticas públicas en inmigración**, así como con las encuestas de opinión. Se trataría, también, de resaltar la dimensión social de la propia labor investigadora. En esta línea, sería imprescindible la colaboración con el Instituto de Estadística de Andalucía, así como proporcionar de rango formativo adecuado, y de mayor capacidad organizativa y medios, al Observatorio Permanente Andaluz de las Migraciones.

Es conveniente poner en valor la tarea investigadora de nuestros Departamentos Universitarios, de nuestros Equipos y Grupos de Investigación, para resaltar, más allá de su innegable calidad científica, **su compromiso e implicación con la tarea de transformación social que la política migratoria comporta**.

Sus investigaciones, sus aportaciones han contribuido, y lo harán aún más en el próximo futuro, a la modificación de determinados comportamientos y actitudes, como el racismo, el machismo y la homofobia, que no son sino manifestaciones diversas de una misma actitud.

En resumen, trataremos de impulsar estos enfoques en su conjunto, llegando incluso a considerar la conveniencia de que las Universidades andaluzas consideraran como **transversal en su tarea docente e investigadora la temática relacionada con la inmigración**. A ello podrá contribuir la incorporación de la Dirección General de Universidades al II Plan.

Otro asunto no menor, vinculado al procedimiento administrativo, es decir a la forma de dar impulso a las acciones desde la Administración Pública, se refiere a los cauces de las investigaciones que se impulsen desde la DGCPPMM. Es nuestra intención en el transcurso del II Plan, que las investigaciones se canalicen prioritariamente a través de las Convocatorias Públicas de Ayudas, que se convocan todos los años.

Naturalmente se exceptuarían de este procedimiento, los trabajos que resulten necesarios en el desarrollo de los proyectos europeos que gestiona la Consejería de Gobernación o aquéllos otros que, por encargo directo de la DGCPPMM, se efectuarían para facilitar el conocimiento de algún hecho sobrevenido a algún aspecto de relevancia u oportunidad política o social.

En cualquier caso, la definición de un marco de intereses comunes a los propósitos de la Administración Pública y a los de la comunidad científica, es siempre una tarea que debe practicarse con respeto mutuo, de una forma dialéctica y ampliando los cauces de la participación. De esta forma contribuiremos a aproximar las posiciones de científicos y políticos, lo que sin duda redundará en un mejor conocimiento y en un perfeccionamiento de los criterios para la gestión pública de este complejo y apasionante asunto que es la inmigración.

Aspectos sociales y culturales de la inmigración [Mesa III]

Evolución y características de los modelos residenciales de las diferentes
comunidades de extranjeros en los municipios andaluces

Carmen Carvajal Gutiérrez

Profesora Titular de Geografía Humana

Juan Corpas Alba

Investigador Contratado

UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

Incidencia sociocultural de la religión entre los inmigrantes en Andalucía

Rafael Briones Gómez

Carmen Castilla Vázquez

Óscar Salguero Montaña

UNIVERSIDAD DE GRANADA

Celeste Jiménez de Madariaga

UNIVERSIDAD DE HUELVA

Sol Tarrés Chamorro

UNIVERSIDAD DE HUELVA

Atención de los menores marroquíes que emigran solos a Granada: intervención
social profesional y retos político-sociales

M^a Auxiliadora Trujillo Vega

Trabajadora social

Grupo de Investigación SEPISE

UNIVERSIDAD DE GRANADA

Evolución y características de los modelos residenciales de las diferentes comunidades de extranjeros en los municipios andaluces.¹

Carmen Carvajal Gutiérrez

Profesora Titular de Geografía Humana

Juan Corpas Alba

Investigador Contratado

UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

RESUMEN

Para conocer los modelos residenciales de las diferentes comunidades de extranjeros residentes en Andalucía, primero hemos analizado alguna cartografía y, posteriormente hemos aplicado algunos indicadores de distribución a los datos del Padrón de 2.000 y 2.004 a nivel de sección, en once municipios repartidos por toda la región y con unas colonias de extranjeros diferenciadas y numerosas.

Palabras clave Extranjero. Modelo residencial. Convivencia. Aislamiento.

ABSTRACT

To know the standard residencials of foreigner colonies from Andalucía, first we have some cartography, and next we have applied some distribution indicators to the information supported by 2.000 and 2.004 Padrón of eleven municipalities from Andalucía, with numerous and differentiated foreigner colonies.

Key words Foreigner. Standard residential. Coexistence. Isolation.

INTRODUCCIÓN AL ANÁLISIS DE LAS PAUTAS RESIDENCIALES DE LOS EXTRANJEROS EN ANDALUCÍA

Crecimiento y diversificación de la llegada de extranjeros a Andalucía

Dentro de la rápida y cada vez más diversificada llegada de inmigrantes extranjeros a España, Andalucía se ha venido manteniendo como la cuarta comunidad autónoma por el número de extranjeros tras Madrid, Cataluña y muy cerca de la comunidad valenciana.

¹ Esta ponencia es el resultado de las investigaciones realizadas gracias a un proyecto sobre las áreas residenciales de los extranjeros en la provincia de Málaga, financiado por la Dirección General de Políticas Migratorias de la Consejería de Gobernación de la Junta de Andalucía, que posteriormente estamos ampliando a otros municipios andaluces. Investigaciones que hemos ido publicando y presentando en diferentes congresos, y que aquí en parte resumimos (Carvajal 2004, Carvajal y Corpas 2005).

Como en estas comunidades, en Andalucía no ha dejado de crecer el número de extranjeros residentes, diversificándose las zonas de origen:

Cuadro nº 1. Evolución de los extranjeros residentes en Andalucía

Nacionalidad	Censo 1.991	Padrón 2.000	Padrón 2.005
Europa	44.243	76.601	194.061
África	4.961	30.106	96.750
América	9.055	15.194	110.927
Asia	3.086	6.727	14.452
Resto	334	268	392
Total	61.670	128.896	416.582

Fuente: INE. Elaboración propia. Carvajal 2005 (2)

En 1991 la mayor parte de los extranjeros residentes en Andalucía son europeos occidentales que han venido acudiendo para vivir su jubilación en las áreas del litoral mediterráneo. En 2.000 se ha incrementado fuertemente la presencia de europeos pero se ha producido una gran afluencia de africanos, mayoritariamente marroquíes. En 2.005, tan solo cinco años después, se ha triplicado el número de extranjeros diversificándose aun más su composición por la formidable avalancha de americanos, sobre todo procedentes de Ecuador, Argentina y Colombia.

El resultado es que las cifras de residentes extranjeros no dejan de crecer y todos los estudios en los que se proyectan las poblaciones españolas concluyen que por la evolución de la natalidad y de la estructura por edad, vamos a seguir necesitando la llegada de inmigrantes extranjeros.

Como consecuencia, no resulta aventurado plantearnos la presencia de estos extranjeros como una estancia definitiva y preguntarnos si este asentamiento se está produciendo de manera que facilite su integración pues, aunque esta integración tiene mucho que ver con la igualdad de derechos y la igualdad para el acceso al trabajo, los bienes y los servicios que son elementos muchos de ellos desvinculados del lugar de residencia; sin embargo la mayor parte de los problemas a la integración de los extranjeros surgen, cristalizan en las áreas residenciales porque en todos los países y en términos generales (Portes 2004) la población nativa tiende a ser hostil a la inmigración y en las áreas residenciales se produce la convivencia en muchos ámbitos (domicilio, colegios, comercio, ocio, etc.).

Por ello nos ha interesado conocer como es y como se está produciendo la localización de los extranjeros dentro de los municipios, dentro de las ciudades de la región andaluza porque esta distribución de los extranjeros en parte obedece a factores locales y en parte a las pautas residenciales específicas de cada grupo que se repiten en otros municipios debido a que las distintas comunidades de extranjeros, dependiendo de los trabajos que vayan a desempeñar, de la mayor o menor aceptación o aversión que despiertan entre los autóctonos, de contar o no con redes sociales, o simplemente dependiendo de sus propias decisiones, pueden presentar unas pautas residenciales específicas diferentes entre sí pero que se repiten en todas las localidades.

Factores de la distribución de los extranjeros en los municipios

Son muchos los factores que pueden influir en la distribución de los extranjeros dentro de un municipio y más aún en el caso de Andalucía donde contamos con dos tipos de in-

migración muy diferentes, los jubilados del norte y centro de Europa, y los inmigrantes económicos básicamente no comunitarios. En general los europeos occidentales que acuden al litoral mediterráneo y sobre todo a la Costa del Sol para adquirir una segunda residencia y vivir el retiro en la jubilación, buscan localizaciones de alta calidad medioambiental. Además esta inmigración de jubilados no suelen encontrar impedimentos a su ubicación pues no solo son “aceptados” por los vecinos españoles sino también “deseados”, por las rentas que introducen en los municipios a través del desarrollo urbanístico y a través de la llegada y gasto de las pensiones.

En el caso de los inmigrantes económicos entran en juego una casuística mucho más compleja que tan solo apuntamos:

- El tipo de trabajo predominante influye en la nacionalidad de los inmigrantes que van a llegar a cada municipio y en la zona en la que se van a localizar (Roca y Fullaondo 2004): por lo general los africanos y los europeos del este por la dificultad del idioma suelen acudir a los trabajos de la construcción y del sector primario, por lo que residirán dentro de las ciudades pero en mayor medida en las zonas rurales cerca de las tierras de cultivo; mientras que los latinoamericanos por la identidad de lengua facilita la integración tanto en el mercado laboral primario, como en el secundario y terciario, y están llegando masivamente a las ciudades y a las zonas turísticas donde ocupan trabajos de los servicios y se están convirtiendo en el grupo de extranjeros mayoritario.
- También puede influir en la distribución de los extranjeros la fase en el proceso de inmigración en que se encuentre. Si se trata de una nacionalidad que ha comenzado recientemente la inmigración la mayoría de los llegados son primomigrantes que acceden a la residencia sin información ni ayuda y que en una alta proporción pueden estar en situación irregular, lo que limita sensiblemente sus posibilidades de localización. Por el contrario si son inmigrantes que llevan largo tiempo pueden ir cambiando los patrones de asentamiento, pues cada vez en mayor proporción pueden haber normalizado su situación legal y los nuevos flujos que van llegando cuentan con redes sociales establecidas que les informan y ayudan, y pueden ampliar su radio de localización (De Miguel y otros 2004; Bayona y Domingo 2004)).
- Un factor muy influyente son las diferencias espaciales del mercado de la vivienda: en propiedad o alquiler, precio, antigüedad, la concentración de viviendas en malas condiciones en barrios urbanos degradados o de infraviviendas en las zonas agrícolas, etc.
- La mayor o menor aceptación o rechazo por parte de la población española. Tradicionalmente se acepta como hecho consumado que la mayor parte de los inmigrantes económicos se ven forzados a localizarse en los barrios y zonas más degradados, produciéndose una guetización del espacio (Martori y Hoberg 2004). No obstante, para poder hacer una afirmación de este tipo debe de analizarse la distribución de los extranjeros en el contexto de un análisis de áreas sociales junto a indicadores de situación social pues para poder hablar de gueto se tienen que sumar concentración y degradación (Pajares 2003, 530). Por ejemplo, en la encuesta realizada en toda Andalucía por Pérez Iruela y Rinken (2005, 113-122), solo aparecen un 8% de los inmigrantes laborales en las zonas de agricultura intensiva y a un 2% en las zonas costeras que viven en situaciones de exclusión social sin acceso a equipamientos mínimos; mientras que la insatisfacción por las relaciones con los vecinos afecta a menos de un 10% de estos inmigrantes, salvo a los magrebíes y del África subsahariana que llega al 15%.

Para conocer como es y como se está produciendo la localización de los extranjeros dentro de los municipios andaluces, comenzamos por buscar las áreas residenciales mediante un sencillo análisis cartográfico a nivel de sección estadística en algunos municipios de las áreas más significativas de la provincia de Málaga (Carvajal 2004; Carvajal y Corpas 2005 (1)). Este análisis mostró la existencia de unas pautas residenciales específicas en distintos grupos de extranjeros, por lo que en un segundo paso hemos ampliado al conjunto de la región andaluza, y hemos buscado obtener y medir esas pautas residenciales y su evolución mediante la utilización de algunos indicadores estadísticos de distribución (Carvajal y Corpas 2005 (2)).

DISTRIBUCIÓN DE LOS EXTRANJEROS EN ALGUNOS MUNICIPIOS DE LA PROVINCIA DE MÁLAGA

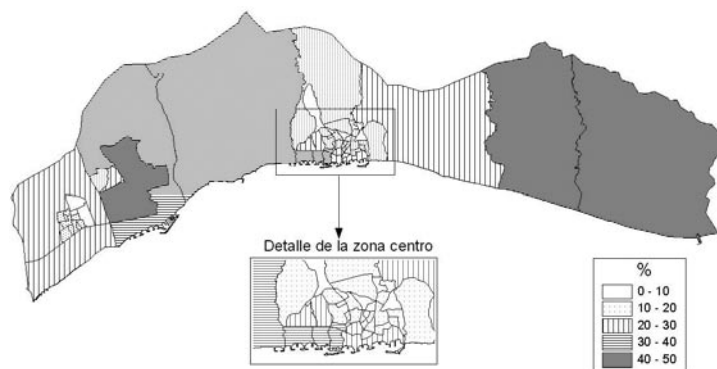
Puesto que buscamos conocer las áreas residenciales, hemos utilizados los datos de población al nivel de sección porque las secciones estadísticas son divisiones del municipio con un tamaño que oscila de 1.000 a 3.000 habitantes, es decir que a grosso modo dan la escala de área residencial aunque pueden tener extensiones muy dispares en función de la densidad.

Distribución de los extranjeros en la Costa del Sol Occidental: Marbella y Estepona

Marbella es el municipio con mayor cantidad de extranjeros residentes en Andalucía y con una alta complejidad urbana. Con una población en 2004 de 117.353 habitantes divididos en 64 secciones; de ellos 22.544 habitantes son de nacionalidad extranjera presentando una composición muy diversificada, con una gran colonia de residentes comunitarios (8.219), pero la mayoría son no comunitarios sobre todo americanos (7.755), seguido de africanos (3.387), y del Resto de Europa (1.539), residiendo también aquí la mayor colonia de asiáticos de Andalucía (1.619).

En el mapa en el que se representan el porcentaje de extranjeros respecto de la población de las secciones, vemos como la población española es mayoritaria en los núcleos urbanos de Marbella y de San Pedro de Alcántara, mientras que en la fachada litoral de estos núcleos y en el resto del término municipal ocupado por las nuevas urbanizaciones siempre más del 20% de los residentes son extranjeros.

Marbella 2004. Porcentaje de extranjeros respecto a la población por secciones

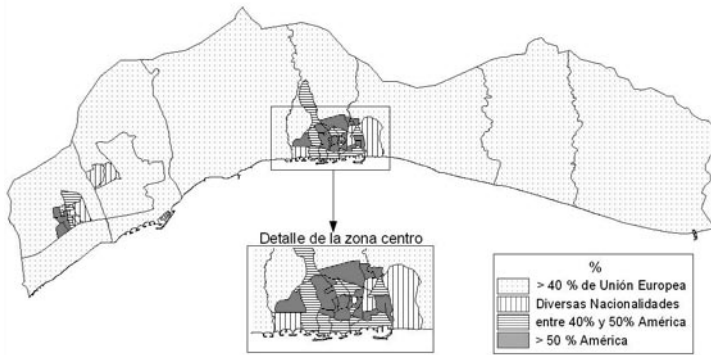


Fuente: Carvajal y Corpas 2005 (1)

En el siguiente mapa donde se representan las nacionalidades predominantes entre los extranjeros vemos que en estas nuevas urbanizaciones donde los extranjeros son mayoritarios es donde residen los ciudadanos de la Unión Europea.

Por el contrario en los núcleos de población de Marbella y de San Pedro de Alcántara, conviviendo en mayor medida con los españoles, es donde van a tener más peso el resto de nacionalidades no comunitarias. Con una mayoría absoluta de los americanos en las secciones del interior de los núcleos donde la mayor parte de los habitantes son españoles (23 secciones donde los extranjeros solo suponen el 13,7).

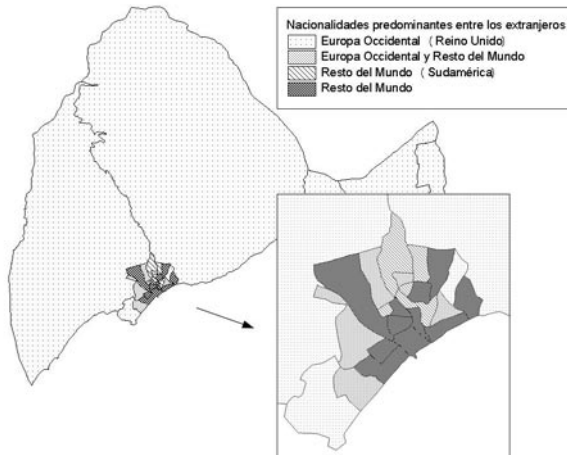
Marbella 2004. Nacionalidad predominante entre los extranjeros



Fuente: Carvajal y Corpas 2005(1)

En el vecino municipio de Estepona se da una casuística muy similar. Tiene un término municipal que se extiende por las sierras interiores pero su población se concentra en la costa sobre todo en el núcleo histórico donde reside más del 70% de la población. A ambos lados de este núcleo histórico han surgido toda una serie de urbanizaciones de nueva planta a lo largo de la línea costera en torno a la carretera N-340, si bien la reciente construcción de la autopista está dando lugar a algunas urbanizaciones interiores.

Áreas residenciales de los extranjeros en Estepona



Estepona es un municipio con menos complejidad urbanística que Marbella, tiene 51.668 habitantes en 2.004, por lo que la colonia de 9.604 extranjeros responde más al prototipo residencial de la Costa del Sol pues predominan los europeos occidentales que son 5.948 en su mayoría ingleses. Los extranjeros procedentes del resto de Europa y del mundo que han venido con una finalidad más abiertamente laboral, son 3.656 entre los que predominan los sudamericanos (1.705); les siguen los marroquíes (811), de Europa del este (528), 399 del continente asiático y 213 del resto del continente africano.

Cuadro nº2. Distribución del total de población y de los extranjeros. Estepona 2004

	Población	Extranjeros	%	Europa Occ.	Resto Mundo
Sector costero oriental	9.747	4.351	44,6	3.262	1.089
Sector costero occidental	4.548	1.830	40,2	1.484	346
Núcleo histórico	37.373	3.423	9,2	1.202	2.221
Total municipio	51.668	9.604	18,6	5.948	3.656

Fte: Secciones Padrón 2004. Elaboración propia. (Carvajal 2004)

Tal y como sucede en Marbella, también en Estepona la mayor parte de los extranjeros residen en las fachadas costeras occidental y oriental, donde suponen más del 40% de la población de las nuevas urbanizaciones y es aquí donde residen mayoritariamente los europeos occidentales. Por el contrario en el núcleo histórico, donde reside la mayor parte de la población del municipio, hay menos extranjeros, 3.423 y solo suponen en conjunto el 7,2 % de su población, pero es aquí donde residen mayoritariamente los extranjeros procedentes del resto del mundo que han venido con una finalidad marcadamente laboral en su emigración y que conviven con la mayoría de la población española del municipio.

Localización de los extranjeros en zonas rústicas

Cómpeta y Sayalonga, municipios de la Axarquía, son ejemplo prototipo de los pueblitos del trapaís montañoso de la Costa del Sol oriental y occidental. Secularmente castigados por la emigración que ha envejecido a sus poblaciones de manera que disminuyen de forma natural al producirse más defunciones que nacimientos, sin embargo han dado un importante giro en su dinámica demográfica: Competa crece y Sayalonga esta estabilizada gracias a la inmigración de extranjeros

En estos pueblos se han formado unas colonias de extranjeros, fundamentalmente de jubilados europeos, poco importantes en número pero muy significativas en sus pequeñas poblaciones:

Cuadro nº 3. Extranjeros por nacionalidad y tipo de hábitat. 2004

	Total Población	Total Extranjeros	Europa Occidental	Resto Mundo	Hábitat Núcleo	Hábitat Diseminado
Cómpeta	3.366	1.067	908	159	372	695
Sayalonga	1.289	322	299	23	37	285

Fte: Padrón 2004. Elaboración propia (Carvajal 2004)

Aunque son colonias de extranjeros muy pequeñas están originando un grave problema para el ordenamiento urbanístico de estos pequeños municipios pues los europeos occidentales están adquiriendo fincas rústicas y construyendo y fijando en ellas sus residencias,

sin las infraestructuras, dotaciones y equipamientos necesarios en zonas residenciales; se está llevando a cabo un proceso de extensión del hábitat diseminado en suelos rústicos totalmente fuera de ordenación protagonizado fundamentalmente por estos europeos occidentales. Mientras que los pocos extranjeros del resto del mundo viven mayoritariamente en el núcleo urbano con el resto de la población española.

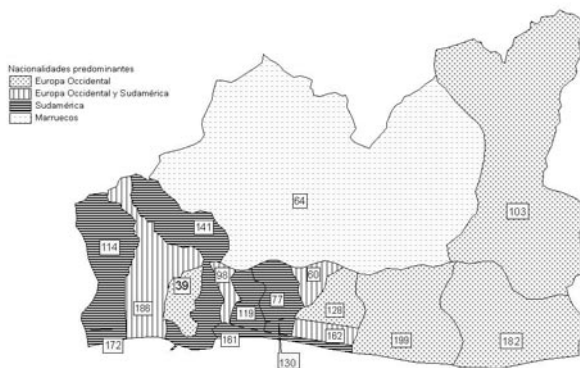
Áreas residenciales de los extranjeros en Rincón de la Victoria

Rincón de la Victoria es también un municipio costero pero situado junto a la capital en la Costa del Sol Oriental. Por sus buenas condiciones medioambientales y su cercanía, Rincón de la Victoria ha venido siendo tradicionalmente lugar de veraneo de la población de Málaga capital, sin embargo desde los años noventa comienza a cambiar en parte su funcionalidad de turístico residencial a residencial; la mejora de las comunicaciones con la capital y la Costa Occidental que le supone el acceso a través de la Autovía del Mediterráneo, lo van a convertir en ciudad dormitorio del área metropolitana de Málaga, donde van a fijar su residencia sobre todo antiguos habitantes de la capital que buscan vivienda en zonas medioambientalmente agradables, y con unos precios más asequibles que en la capital.

Esta funcionalidad del municipio de Rincón de la Victoria de ser una de las zonas dormitorio del área metropolitana de Málaga, hace interesante conocer las características de la presencia de extranjeros pues, aunque tiene una colonia poco numerosa (2.135 en 2004), posiblemente van a realizar los mismos movimientos pendulares que la mayoría de la población de este municipio dormitorio del área metropolitana para trabajar en la capital o en los focos turísticos de la costa occidental.

Los extranjeros que residen en Rincón obedecen a una inmigración mayoritariamente laboral pues la mayor parte de ellos proceden del resto del mundo fuera de Europa Occidental (1.227) siendo la nacionalidad más numerosa la argentina (456), mientras que los europeos occidentales, son solo 908 y entre ellos precisamente la nacionalidad más numerosa son los italianos (228), lo cual refuerza el predominio de la comunidad argentina pues, según el Instituto Nacional de Estadística (2004), hasta un 20% de los extranjeros residentes en España que tienen la nacionalidad italiana proceden de Argentina.

Áreas residenciales de los extranjeros en Rincón de la Victoria



Aunque estos 2.135 extranjeros se reparten por todo el municipio, sin embargo hay un cierto agrupamiento por nacionalidades:

- 1) En las zonas litorales más cercanas a la capital, en el centro y oeste del municipio, que son las zonas de más antigua ocupación y donde se localizan las principales centros de servicios del municipio, predominan el número de extranjeros sudamericanos, básicamente argentinos o bien están igualados los extranjeros de nacionalidad europea occidental y sudamericana.
- 2) En toda la zona oriental del municipio predominan los extranjeros de Europa Occidental.
- 3) Los marroquíes prevalecen en la sección central interior de Rincón; es una sección básicamente rural en la que toda la población vive en diseminado y hay muy pocos extranjeros siendo la mayoría marroquíes, que seguramente trabajarán en las explotaciones agrarias de la zona.

Conclusiones

En estos breves estudios en algunos municipios de las áreas más significativas de la provincia de Málaga, las distintas comunidades de extranjeros presentan diferentes pautas de localización residencial:

- En las zonas urbanas litorales occidentales (Estepona y Marbella) los europeos occidentales se localizan mayoritariamente en las nuevas urbanizaciones construidas en zonas de gran valor medioambiental donde constituyen la población predominante, mientras que los inmigrantes laborales se localizan en los núcleos históricos conviviendo con la población española.
- En las zonas interiores (Competa, Sayalonga) los jubilados europeos occidentales van a residir sobre todo en fincas rústicas, extendiendo el diseminado fuera de ordenación y apuntando lo que pueden ser serios problemas para la ordenación urbanística de estos municipios de persistir el mismo proceso, mientras que los pocos inmigrantes laborales residirán sobre todo en el núcleo de población.

La ocupación fundamentalmente en la construcción y en los servicios que vienen a desempeñar los inmigrantes laborales en la Costa del Sol malagueña explica su localización en los núcleos urbanos tradicionales conviviendo con el resto de la población española, mientras que los jubilados europeos demandan zonas de alta calidad medioambiental y ocupan nuevos espacios, y se convierten en la población dominante en las urbanizaciones costeras o en el diseminado interior.

En Rincón de la Victoria la escasa presencia de extranjeros tiene que ver con su funcionalidad de municipio dormitorio del área metropolitana pues predomina la inmigración laboral ligada a los empleos de los servicios (argentinos) por lo que residen en mayor medida en la mitad occidental del municipio más cercana a la capital y donde se localizan las actividades de servicios del municipio, mientras que los europeos occidentales predominan en el extremo oriental del municipio. Los marroquíes residen en todo el municipio pero solo son significativos en el interior rural.

En este breve análisis de algunos municipios malagueños hemos comprobado como la distribución de los extranjeros dentro de los municipios obedece en parte a factores locales y en parte a pautas residenciales específicas de cada grupo por lo que a continuación (Cervajal y Corpas 2005), para poder obtener estas posibles pautas residenciales específicas de las distintas comunidades de extranjeros y los cambios producidos en estos años, hemos ampliado a toda la región andaluza y hemos acudido a algunos indicadores simples.

CARACTERÍSTICAS Y EVOLUCIÓN DE LOS PATRONES RESIDENCIALES DE LOS EXTRANJEROS EN LOS MUNICIPIOS ANDALUCES

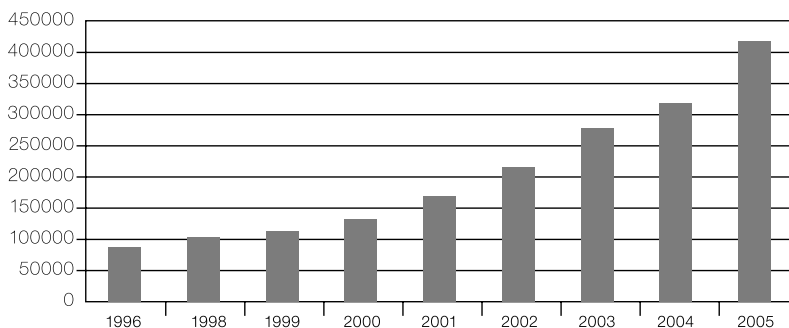
Presupuestos metodológicos

1) Escala de análisis, periodo analizado y agrupaciones de los extranjeros por nacionalidad.

Puesto que buscamos el análisis de áreas residenciales, como en los estudios anteriores hemos utilizados los datos de población al nivel de sección.

El periodo analizado va de 2.000 a 2.004 pues, como podemos ver en el gráfico nº 1, en 2.000 se inicia el periodo de máxima llegada de extranjeros y 2.004 es el último año con datos publicados a esta escala. Periodo pues de máxima llegada de extranjeros suficiente e idóneo para seguir una evolución.

Gráfico 1. Evolución de los extranjeros residentes en Andalucía



Respecto a la agrupación de los extranjeros por nacionalidad, ha venido obligada por la publicación que ha realizado el INE del Padrón de 2.000 al nivel de sección que presenta a los extranjeros agrupados por continentes, por lo que el estudio evolutivo debemos hacerlo con esta agregación, solo diferencia la Unión Europea (de los quince) y no hemos creído necesario recogerlo porque en 2.000 casi todos los extranjeros europeos residentes en Andalucía son comunitarios (72.500 de 76.600). En el caso del Padrón de 2.004 a nivel de sección, hemos podido diferenciar algo más pues presenta a los extranjeros residentes individualizados según su país de nacionalidad cuando son colectivos numerosos (Marruecos, Reino Unido, Argentina, Ecuador, etc.) y mayoritariamente los presenta agrupados por continentes, y en el caso de Europa sumando por una parte los 25 miembros de la actual Unión Europea y por otra parte los restantes.

2) Indicadores de distribución utilizados.

Entre los distintos indicadores para medir la distribución de los extranjeros, ya utilizados en el análisis de otros municipios españoles (Martori y Hoberg 2004), nos va a interesar medir:

1. Si existe segregación pues un grupo presenta segregación si está repartido de forma desigual entre las diferentes secciones, si tiende a concentrarse en determinadas secciones. El Índice de Segregación calcula la diferencia en cada sección entre la proporción de individuos de un determinado grupo de extranjeros y la proporción del resto de la población; varía entre cero (equidistribución) y uno (máxima segregación).

$$\text{Índice de Segregación} = \sum_{i=1}^n \left[\frac{x_i}{X} - \frac{t_i - x_i}{T - X} \right]$$

2. Complementario de este índice de segregación es el Índice de Aislamiento pues mide la probabilidad de que en una sección un extranjero coincida con otro paisano de su mismo grupo. Su valor máximo indica que el grupo está aislado donde vive, solo tienen contacto entre ellos.

$$\text{Índice de Aislamiento} = \sum_{i=1}^n \left(\frac{x_i}{X} \right) \left(\frac{x_i}{t_i} \right)$$

3. Finalmente no solo interesa conocer la distribución de los grupos de extranjeros y medir el contacto entre ellos, sino que también nos interesa medir la interacción con otros grupos de población, concretamente la interacción que más nos interesa medir en un primer momento es la interacción con los españoles para aproximarnos a conocer con que extranjeros se producen mayor convivencia en las áreas residenciales.

$$\text{Índice de Interacción} = \sum_{i=1}^n \left(\frac{x_i}{X} \right) \left(\frac{y_i}{t_i} \right)$$

Siendo:

x_i = extranjeros del grupo o nacionalidad x en la sección i

X = total de extranjeros del grupo o nacionalidad x en el municipio

t_i = total de población en la sección i

T = total de población en el municipio

y_i = españoles en la sección i

3) Municipios seleccionados para el análisis.

De los 760 municipios andaluces debíamos llevar a cabo una selección teniendo en cuenta por una parte que haya un número o proporción de extranjeros suficientemente importante para que pudieran aparecer estos fenómenos de agrupamiento o dispersión por nacionalidades, y por otra parte que el municipio tuviera un tamaño suficiente como para presentar posibilidades de hábitat interno diferenciado. Por esta razón hemos utilizado el criterio del número de extranjeros residentes en 2004.

Pero limitarnos exclusivamente a este criterio y escoger por ejemplo los diez municipios donde residen más de 10.000 extranjeros habría significado estudiar dos zonas muy concretas donde se concentran las mayores colonias de extranjeros: la Costa del Sol (Málaga, Torremolinos, Benalmádena, Fuengirola, Mijas y Marbella) y la zona del Poniente almeriense (El Ejido, Roquetas y Almería), más la ciudad de Sevilla. Para no insistir en municipios que deben de tener unas características similares y tratando de recoger los matices que pudieran aparecer en las distintas zonas andaluzas, nos hemos basado en el criterio de partir de los municipios con más número de extranjeros residentes y dentro de los veinte municipios con más de 3.000 extranjeros hemos escogido:

- En el litoral malagueño dos municipios representativos de la Costa del Sol con fuerte proporción de extranjeros en sus poblaciones y una gran presencia de extranjeros comunitarios, Mijas con un 36,6% de extranjeros y Marbella un 19,2%, y Málaga la capital andaluza con mayor cantidad de extranjeros. Además de los extranjeros comunitarios, los trabajos en los servicios de este litoral malagueño explica las importantes colonias de latinoamericanos, en

- Málaga de argentinos y colombianos y en Marbella de ecuatorianos.
- En la provincia de Almería, la importancia del empleo en la agricultura intensiva explica la concentración de marroquíes que fueron pioneros en acudir a estas tierras y ya llevan cierto tiempo asentados en ellas. Por ello estudiaremos los casos de El Ejido que es el municipio que tiene la mayor concentración de marroquíes de Andalucía y estudiaremos el municipio de Roquetas donde también hay marroquíes pero más aún ciudadanos del Resto de África y del Resto de Europa, sobre todo de rumanos. Completaremos con la ciudad de Almería capital para captar su mayor diversificación urbana.
 - En el interior podía ser suficiente estudiar la ciudad de Sevilla con su diversificada y numerosa inmigración pues es la cuarta ciudad por el número de extranjeros residentes, sin embargo hemos analizado también los casos de Granada y de Córdoba con unas colonias de extranjeros igualmente diversificadas aunque menos importantes, para tratar de captar los posibles matices diferenciales entre las distintas zonas andaluzas de interior. Por ejemplo en el caso de Granada tiene numerosos estudiantes extranjeros, sobre todo africanos, que no aparecen registrados como extranjeros residentes pero que al finalizar sus estudios en cierta proporción pueden quedarse y dar lugar a unas pautas residenciales diferentes en las colonias allí residentes.
 - Finalmente en las provincias costeras occidentales nos hemos limitado a aquellos municipios con una cantidad más importante de extranjeros: en la provincia de Cádiz Algeciras, puerto del Estrecho con una presencia importante de marroquíes, y en la provincia de Huelva solo la capital, porque en otros municipios suelen acudir gran cantidad de extranjeros pero con carácter temporal para labores agrícolas como la recogida del fresón. Lo mismo sucede en la provincia de Jaén, donde acuden muchos extranjeros para la recogida de la aceituna pero no estudiamos ningún municipio porque sus colonias de extranjeros residentes son muy pequeñas.

Cuadro nº 4. Extranjeros residentes en 2.000 por nacionalidad.

	Total extranjeros	% en la población	Europa	África	América	Asia
Almería	2.304	1,4	483	1.187	488	144
Roquetas	3.817	8,6	939	2.557	276	45
El Ejido	4.317	8,1	289	3.862	138	28
Algeciras	1.751	1,7	410	1.073	189	76
Córdoba	1.492	0,5	411	417	499	156
Granada	3.298	1,3	845	1.378	655	415
Huelva	783	0,6	253	320	171	39
Málaga	6.226	1,2	2.439	1.996	1.198	579
Marbella	14.437	13,6	8.905	2.592	1.467	1.433
Mijas	14.414	34,4	12.986	403	637	350
Sevilla	5.026	0,7	1.941	1.153	1.540	382

Fuente: Padrón de Habitantes de 2000. INE. Elaboración propia.

Cuadro nº 5. Extranjeros residentes en 2004 por nacionalidad.

	Total extranjeros	% en la población	Unión Europea	Resto Europa	Marruecos	Resto África	América	Asia
Almería	10178	5,7	969	1101	3001	318	4487	397
Roquetas	11384	19,5	1670	3727	1674	2574	1658	77
El Ejido	13143	20,6	714	1771	8395	699	1501	62
Algeciras	4124	3,8	508	93	2611	101	673	132
Córdoba	4309	1,3	550	259	503	135	2605	248
Granada	8875	3,7	1191	537	2155	706	3622	655
Huelva	3478	2,4	386	414	601	300	1666	111
Málaga	21685	4	3849	2573	4478	2022	8072	689
Marbella	22544	19,2	8219	1539	2940	447	7755	1619
Mijas	19081	36,3	14802	1315	770	114	1579	468
Sevilla	16553	2,4	2515	1123	2116	1527	7958	1287

Fuente: Padrón de Habitantes de 2004. INE. Elaboración propia.

En los cuadros nº 4 y 5 podemos observar que estos municipios tienen unas colonias de extranjeros suficientemente significativas como para estudiar sus pautas residenciales y que si en 2.000 se polarizaban entre predominio de los europeos en la Costa del Sol y Sevilla, y predominio africano en el resto, en 2004 presentan una composición diversificada pues vemos el peso que tiene la colonia de ciudadanos comunitarios en Mijas y Marbella, de marroquíes en Algeciras y El Ejido, de Resto de Europa y África en Roquetas y finalmente vemos el gran peso de la inmigración americana en todas las capitales, Almería, Córdoba, Granada, Huelva, Málaga y Sevilla, e incluso también en Marbella ratificando el peso de la inmigración americana en las ciudades.

Creemos por lo tanto que se trata de una muestra significativa de municipios repartidos por toda la región andaluza, con una complejidad urbanística suficiente para que puedan presentar diferencias internas a nivel de sección, y con unas colonias de extranjeros residentes diferenciadas entre unos municipios y otros, y suficientemente numerosas para validar las conclusiones del análisis.

RESULTADOS

A la hora de examinar los resultados de los diferentes indicadores aplicados no vamos a insistir en comparar los valores que presentan entre municipios, pues hay valores que dependen en gran medida del peso que signifiquen los extranjeros en el conjunto de la población: por ejemplo a priori es lógico que en los municipios donde es mayor el porcentaje de extranjeros, como Mijas, Marbella, Roquetas o El Ejido, se presente una menor interacción de estos extranjeros con los españoles y se presente un mayor aislamiento, es decir que tengan más posibilidad de coincidir estos extranjeros en la sección en la que residen con otros individuos de su mismo grupo. Partiendo de estas diferencias esperadas entre los valores de los distintos municipios, vamos a indagar fundamentalmente en las reiteraciones y desviaciones de cada grupo de extranjeros.

Nos interesa acometer en primer lugar el índice de segregación que nos informa sobre esa distribución de los extranjeros, si están repartidos de forma igualitaria por las secciones o si tienden a concentrarse en determinadas secciones.

Cuadro nº 6. Valores del Índice de Segregación en 2.000 y evolución a 2.004.

	Índice de Segregación 2.000				Evolución 2.000 a 2.004			
	Europa	África	América	Asia	Europa	África	América	Asia
Almería	0,421	0,513	0,370	0,690	-0,127	0,017	-0,081	-0,106
Roquetas	0,357	0,343	0,363	0,647	-0,056	0,063	-0,013	-0,057
El Ejido	0,506	0,370	0,405	0,713	-0,216	0,082	-0,083	-0,022
Algeciras	0,319	0,418	0,404	0,687	-0,015	-0,080	-0,092	-0,051
Córdoba	0,399	0,506	0,446	0,765	-0,012	-0,050	-0,060	-0,064
Granada	0,411	0,448	0,312	0,544	-0,080	-0,063	-0,017	-0,087
Huelva	0,413	0,507	0,449	0,850	-0,079	-0,107	-0,159	-0,106
Málaga	0,438	0,447	0,401	0,644	-0,089	-0,064	-0,102	-0,070
Marbella	0,553	0,335	0,369	0,403	-0,080	0,090	-0,162	-0,092
Mijas	0,512	0,282	0,254	0,495	0,033	-0,004	-0,016	-0,009
Sevilla	0,378	0,511	0,394	0,660	-0,010	0,013	-0,056	-0,040

Fuente: Secciones del Padrón. INE. Elaboración propia.

En el año 2.000 la mayor segregación en todos los municipios la tienen las pequeñas colonias de asiáticos, excepto en Mijas y Marbella donde la mayor segregación la tienen los europeos.

Al aumentar los extranjeros de 2.000 a 2.004, se han extendido por el resto de secciones y por tanto han disminuido en general los índices de segregación excepto los europeos en Mijas y los africanos en los tres municipios almerienses (Almería, El Ejido y Roquetas), en Marbella y Sevilla, donde han aumentado sus niveles de concentración, es decir gran parte de los nuevos llegados han ido a las mismas secciones donde ya residían los africanos en 2.000. Por el contrario los que más han disminuido los niveles de segregación son los americanos y en los municipios almerienses los europeos, debido a la importante llegada de europeos del este que se ha producido.

Cuadro nº 7. Valores del Índice de Segregación en 2.004.

	Europa	Unión Europea	Resto Europa	África	Marruecos	Resto África	América	Asia
Almería	0,294	0,352	0,340	0,530	0,560	0,619	0,289	0,584
Roquetas	0,300	0,409	0,304	0,407	0,266	0,531	0,350	0,590
El Ejido	0,290	0,539	0,241	0,452	0,447	0,534	0,322	0,691
Algeciras	0,304	0,312	0,554	0,338	0,342	0,586	0,312	0,636
Córdoba	0,388	0,405	0,623	0,456	0,494	0,703	0,386	0,701
Granada	0,331	0,372	0,441	0,385	0,406	0,523	0,295	0,457
Huelva	0,334	0,293	0,526	0,401	0,464	0,528	0,290	0,744
Málaga	0,349	0,345	0,479	0,383	0,399	0,529	0,299	0,574
Marbella	0,473	0,494	0,363	0,425	0,253	0,378	0,207	0,311
Mijas	0,546	0,533	0,496	0,278	0,209	0,266	0,238	0,486
Sevilla	0,369	0,399	0,527	0,525	0,535	0,666	0,338	0,620

Fuente: Secciones del Padrón. INE. Elaboración propia.

Como consecuencia en 2.004 los menores valores de segregación los suelen presentar los americanos; es decir son los mejor repartidos dentro de los municipios. Por el contrario los mayores valores de segregación lo presentan los hombres de color del Resto de África acompañados de los asiáticos, salvo en Marbella y Mijas donde la mayor segregación la presentan los ciudadanos comunitarios.

Esta diferente distribución de las colonias de extranjeros va a originar diferentes niveles de interacción con los españoles. Así en 2.000 (cuadro nº 8) los mayores valores de interacción en cada municipio lo suelen presentar los americanos y los valores más bajos los africanos, excepto en Marbella y Mijas donde lo presentan los europeos.

Cuadro nº 8. Índice de Interacción con los españoles en 2.000 y evolución a 2.004.

	Interacción con españoles 2.000				Evolución 2.000 a 2.004			
	Europa	África	América	Asia	Europa	África	América	Asia
Almería	0,975	0,966	0,982	0,980	-0,043	-0,128	-0,051	-0,041
Roquetas	0,878	0,888	0,923	0,840	-0,118	-0,138	-0,109	-0,046
El Ejido	0,883	0,863	0,924	0,912	-0,091	-0,184	-0,133	-0,115
Algeciras	0,979	0,950	0,975	0,973	-0,025	-0,010	-0,023	-0,027
Córdoba	0,993	0,991	0,992	0,990	-0,014	-0,012	-0,020	-0,016
Granada	0,975	0,971	0,979	0,971	-0,024	-0,031	-0,030	-0,025
Huelva	0,991	0,988	0,992	0,990	-0,034	-0,027	-0,026	-0,030
Málaga	0,975	0,973	0,981	0,974	-0,064	-0,055	-0,053	-0,030
Marbella	0,695	0,801	0,764	0,771	-0,009	-0,100	0,016	-0,021
Mijas	0,447	0,575	0,527	0,395	-0,030	-0,060	0,056	-0,017
Sevilla	0,984	0,985	0,986	0,984	-0,020	-0,042	-0,032	-0,024

Fuente: Secciones del Padrón. INE. Elaboración propia.

Con la numerosa llegada de extranjeros que se produce de 2.000 a 2.004 hace que lógicamente disminuya la interacción con los españoles, pero los que más disminuyen son los africanos debido a que los nuevos llegados no se extienden por la ciudad sino que van a los mismos barrios donde ya residían africanos.

Cuadro nº 9. Valores del Índice de Interacción con los españoles en 2.004.

	Europa	Unión Europea	Resto Europa	África	Marruecos	Resto África	América	Asia
Almería	0,932	0,934	0,929	0,838	0,831	0,901	0,931	0,939
Roquetas	0,759	0,764	0,757	0,749	0,767	0,738	0,814	0,794
El Ejido	0,792	0,777	0,798	0,679	0,679	0,680	0,791	0,797
Algeciras	0,954	0,955	0,949	0,940	0,939	0,948	0,952	0,946
Córdoba	0,979	0,981	0,975	0,978	0,980	0,974	0,972	0,975
Granada	0,952	0,951	0,953	0,941	0,942	0,937	0,949	0,946
Huelva	0,956	0,972	0,942	0,962	0,961	0,962	0,966	0,960
Málaga	0,911	0,940	0,867	0,917	0,927	0,896	0,928	0,944
Marbella	0,687	0,680	0,725	0,701	0,786	0,777	0,780	0,750
Mijas	0,418	0,417	0,424	0,515	0,649	0,603	0,583	0,379
Sevilla	0,964	0,965	0,960	0,943	0,951	0,932	0,954	0,960

Fuente: Secciones del Padrón. INE. Elaboración propia.

Como consecuencia en 2.004 los mayores valores de interacción con los españoles se suelen dar como es lógico en las colonias poco numerosas como los asiáticos (Almería, Málaga) o en los europeos comunitarios donde constituyen pequeños grupos (Algeciras, Córdoba, Huelva, Sevilla); pero comparten unos valores muy similares, una alta convivencia con los españoles, una colonia numerosa como los americanos debido a que, como hemos visto anteriormente están muy repartidos dentro de los municipios. Por el contrario, la menor interacción con los españoles la presentan por lo general los marroquíes y resto de africanos, salvo en Marbella y Mijas donde son los europeos comunitarios los que menos conviven con los españoles.

El elevado poder adquisitivo de estos europeos comunitarios les lleva a buscar nuevos espacios y localizarse en urbanizaciones con un alto valor medioambiental, lejos de la aglomeración urbana donde residen la mayoría de los españoles; mientras que en el caso de los marroquíes y el resto de africanos tienen más peso, sin duda, el tipo de trabajo que desempeñan mayoritariamente y que los concentra en las secciones rurales, o bien razones socioculturales que los concentra en determinados sectores de la ciudad. Los asiáticos están concentrados, pero interactúan con los españoles, mientras que los del resto de África están concentrados y, a pesar de ser unas colonias poco numerosas, no interactúan con los españoles, deben convivir por tanto con otros extranjeros configurando posibles guetos donde se concentran estos extranjeros más visibles.

El Índice de Aislamiento va a terminar de matizar algunos aspectos pues este índice mide la posibilidad de que un extranjero coincida en una sección con otro de su grupo o nacionalidad:

Cuadro nº 10. Valores del Índice de Aislamiento en 2.000 y evolución a 2.004.

	Índice de Aislamiento 2.000				Evolución 2.000 a 2.004			
	Europa	África	América	Asia	Europa	África	América	Asia
Almería	0,012	0,027	0,006	0,005	0,007	0,104	0,033	0,003
Roquetas	0,061	0,090	0,012	0,008	0,077	0,049	0,044	-0,004
El Ejido	0,032	0,128	0,007	0,006	0,032	0,139	0,029	0,002
Algeciras	0,007	0,042	0,004	0,005	0,002	0,004	0,006	0,002
Córdoba	0,003	0,005	0,004	0,004	0,003	0,000	0,016	0,002
Granada	0,010	0,017	0,005	0,007	0,005	0,011	0,020	0,000
Huelva	0,004	0,007	0,003	0,003	0,014	0,009	0,015	0,002
Málaga	0,014	0,016	0,005	0,006	0,020	0,016	0,023	-0,001
Marbella	0,222	0,042	0,024	0,027	-0,033	-0,027	0,057	-0,004
Mijas	0,504	0,014	0,021	0,021	0,011	-0,003	0,013	0,000
Sevilla	0,009	0,007	0,006	0,005	0,002	0,016	0,020	0,005

Fuente: Secciones del Padrón. INE. Elaboración propia.

Es lógico que en 2.000 (cuadro nº 10) este índice de aislamiento sea alto entre los ciudadanos comunitarios en Mijas y Marbella pues son colonias numerosas que viven concentradas en determinadas secciones y conviven poco con los españoles, y lo mismo ocurre en el resto de municipios con la numerosa colonia de africanos.

De 2.000 a 2.004 al aumentar en número de extranjeros aumenta la probabilidad de coincidir en la misma sección con sus compatriotas pero destacan el aumento del aislamiento de los africanos en Almería y El Ejido.

Cuadro nº 11. Valores del Índice de Aislamiento en 2.004.

	Europa	Unión Europea	Resto Europa	África	Marruecos	Resto África	América	Asia
Almería	0,019	0,014	0,011	0,131	0,135	0,011	0,039	0,008
Roquetas	0,138	0,075	0,098	0,138	0,040	0,116	0,056	0,004
El Ejido	0,064	0,053	0,037	0,267	0,248	0,035	0,036	0,008
Algeciras	0,009	0,008	0,003	0,045	0,045	0,004	0,010	0,007
Córdoba	0,006	0,004	0,004	0,005	0,004	0,003	0,020	0,005
Granada	0,014	0,013	0,007	0,028	0,022	0,011	0,025	0,008
Huelva	0,018	0,004	0,025	0,016	0,014	0,006	0,018	0,005
Málaga	0,035	0,016	0,039	0,033	0,020	0,025	0,028	0,005
Marbella	0,189	0,172	0,023	0,015	0,035	0,008	0,081	0,023
Mijas	0,515	0,475	0,043	0,011	0,018	0,003	0,034	0,021
Sevilla	0,011	0,009	0,006	0,023	0,013	0,018	0,026	0,009

Fuente: Secciones del Padrón. INE. Elaboración propia.

Como consecuencia en 2.004 destacan las altas probabilidades de coincidir con sus paisanos de los marroquíes en El Ejido, Almería y Algeciras, y los del Resto de África en Roquetas pues son colonias numerosas y con tendencia a vivir concentrados e interaccionar poco con los españoles. Mucho mayor es el aislamiento de los ciudadanos comunitarios en Mijas y Marbella pues son colonias numerosas que viven concentradas en las nuevas urbanizaciones y conviven poco con los españoles.

Sin embargo va a ratificar las pautas residenciales de los americanos el hecho de que, a pesar de ser colonias muy numerosas, por estar bien distribuidos y convivir con los españoles, suelen tener una cierta posibilidad de coincidir con otros americanos en su sección pero en general con unos valores muy bajos, hasta el punto que en Huelva y Málaga los ciudadanos del Resto de Europa, aunque constituyen colonias mucho menores que los americanos, tienen más posibilidad que estos de coincidir en su sección con otros extranjeros de su grupo.

CONCLUSIONES

Este somero análisis a nivel de sección nos permite concluir que los rasgos fundamentales de la distribución de los extranjeros dentro de los municipios andaluces seleccionados son:

- Los europeos comunitarios en las zonas donde vienen a residir en la jubilación y constituyen colonias numerosas (Mijas y Marbella), a pesar de que son bien recibidos por sus vecinos españoles debido a las rentas que introducen en los municipios, sin embargo viven concentrados y aislados en determinadas secciones donde interaccionan poco con los españoles. El elevado poder adquisitivo de estos europeos comunitarios les lleva a localizarse en nuevas urbanizaciones construidas al efecto en zonas con un alto valor medioambiental, lejos de la aglomeración urbana donde residen la mayoría de los españoles; ya tenían estos caracteres en 2.000 he incluso lo han aumentado en 2.004. Mientras que en los demás municipios donde constituyen colonias menos numerosas y donde su residencia puede tener un carácter mixto residencial-laboral, están bien repartidos e interaccionan con los españoles.
- La identidad de la lengua y los lazos culturales sin duda han propiciado las pautas residenciales de los americanos que ya en 2.000, siendo una colonia poco numero-

sa, se encontraban bien distribuidos por las secciones de los municipios donde no coincidían en exceso con otros americanos y convivían con los españoles. Con la avalancha de americanos que llega desde 2.000 se han agudizado estos caracteres porque son los que más se han distribuido por las secciones.

- Por el contrario los marroquíes que constituyen también colonias numerosas, bien por el trabajo que desempeñan en zonas agrícolas alejadas de los núcleos de población, bien por razones socioculturales que les lleva a concentrarse en determinados sectores de la ciudad, siempre presentan mayores niveles de segregación, es decir están más concentrados en determinados sectores en los que conviven menos con los españoles y coinciden con más frecuencia con otros marroquíes. Ya se producía así en el año 2.000 y se ha agudizado aumentando la concentración y disminuyendo, más que ningún otro colectivo, la interacción con los españoles.
- Las pequeñas colonias asiáticas se encuentran concentradas en determinadas secciones y, lógicamente al ser poco numerosos, conviviendo con españoles y con pocas probabilidades de coincidir en su sección con otros de su grupo. Resulta llamativo que otras pequeñas colonias como las del Resto de África también están concentradas y, excepto en Roquetas, tienen pocas probabilidades de coincidir en su sección con otros individuos de su grupo, a pesar de lo cual no conviven con españoles lo que nos indica que conviven en mayor medida con otros extranjeros configurando posibles guetos donde se concentran estos extranjeros más visibles.
- Los ciudadanos del Resto de Europa no presentan unas pautas residenciales extremas pues tienen unos niveles de concentración medios y sólo donde constituyen colonias representativas (Roquetas, El Ejido, Málaga, Marbella y Mijas) cuentan con una cierta probabilidad de coincidir con otros de su grupo y en consecuencia menos convivencia con los españoles.

Son pues conclusiones genéricas en las que debemos de seguir profundizando, pero hemos creído que puede ser de utilidad darlas a conocer para servir de marco a la necesaria consideración de la nacionalidad en los análisis locales de áreas sociales.

BIBLIOGRAFÍA

- BAYONA CARRASCO, J. y DOMINGO VALLS, A. 2004 Determinantes sociodemográficos en la localización espacial de la población extranjera en Barcelona. *IV Congreso sobre la Inmigración en España. Ciudadanía y participación.*
- CARVAJAL GUTIÉRREZ, C. 2004 Áreas residenciales de los extranjeros en los núcleos urbanos costeros y en el hábitat diseminado del interior de la provincia de Málaga. *IV Congreso sobre la Inmigración en España. Ciudadanía y participación.*
- CARVAJAL, C. y CORPAS, J. 2.005 (1) Pautas residenciales de los extranjeros en los municipios andaluces. *Revista Baetica*, Universidad de Málaga.
- CARVAJAL, C. y CORPAS, J. 2005 (2) Evolución de los patrones residenciales de los extranjeros en los municipios andaluces. *Espacios públicos, espacios privados. Un debate sobre el territorio. XIX Congreso de Geógrafos Españoles.*
- CASTAÑO MADROÑAL, A. 2000 *Informe 2000 sobre la inmigración en Almería.* Ed. Consejería de Asuntos Sociales, Junta de Andalucía. 137 pp.
- CONSEJERÍA DE GOBERNACIÓN 2004 *La inmigración en Andalucía. Datos estadísticos.* Junta de Andalucía.
- CHECA OLMOS, C. y ARJONA GARRIDO, A. 2002 Exclusión residencial de los inmigrantes marroquíes en Andalucía. En García y Muriel (ed.) *La inmigración en España.* Ed.

Laboratorio de Estudios Interculturales Universidad de Granada pp.657-669.

- DE MIGUEL, V., PASCUAL, A. y SOLANA, M. 2004 Aplicación de una encuesta de datos de carácter relacional al estudio de las redes migratorias. *IV Congreso sobre la Inmigración en España. Ciudadanía y participación.*

- INSTITUTO DE ESTADÍSTICA DE ANDALUCÍA 2002 *Inmigración extranjera en Andalucía 1991-2001*. Consejería de Economía y Hacienda.

- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA 2005 *Los extranjeros residentes en España 1998-2002*.

- MARTORI, J.C. y HOBERG, K. 2004 Distribución espacial de la población inmigrante en los municipios catalanes: igualdad, exposición, concentración y centralidad. *IV Congreso sobre la Inmigración en España. Ciudadanía y participación.*

- PAJARES ALONSO, 2003 Inmigración y políticas de integración social. Garcia Castaño, F.J. y Muriel, C. (ed.) *III Congreso sobre inmigración en España. Contexto y alternativas.*

- PEREZ IRUELA, M. y RINKEN, S. 2005 *La integración de los inmigrantes en la sociedad andaluza*. CSIC Colección Politeya nº 22.

- PORTES, A. 2004 Un diálogo trasatlántico. El progreso en la investigación y la teoría en el estudio de la migración internacional. *IV Congreso sobre la Inmigración en España. Ciudadanía y participación*. Conferencia inaugural.

- ROCA CLADERA, J. y FULLAONDO, A. 2004 Análisis de la distribución territorial de la inmigración extranjera en la Región Metropolitana de Barcelona. *IV Congreso sobre la Inmigración en España. Ciudadanía y participación.*

Incidencia sociocultural de la religión entre los inmigrantes en Andalucía.

Rafael Briones Gómez ¹

Carmen Castilla Vázquez ²

Óscar Salguero Montaña ³

UNIVERSIDAD DE GRANADA

Celeste Jiménez de Madariaga ⁴

UNIVERSIDAD DE HUELVA

Sol Tarrés Chamorro ⁵

UNIVERSIDAD DE HUELVA

RESUMEN

El espectacular aumento del número de inmigrantes en España ha suscitado múltiples y variadas problemáticas, que afectan desde la configuración demográfica de la población española hasta la estructuración de la trama sociolaboral. Una de las cuestiones menos tenida en cuenta, pero igualmente impulsada por la inmigración, ha sido la expansión e institucionalización de confesiones religiosas distintas en un estado que, aunque es constitucionalmente aconfesional, mantiene una tradición y población de mayoría católica. Esta nueva situación de un país cada vez más plural en su organización e ideas religiosas, está provocando reacciones distintas y estrategias adaptativas similares, tanto por parte de los inmigrantes como de los autóctonos. Conscientes de la importancia que supone este reajuste en nuestra sociedad, un grupo de investigadores estamos desarrollando un estudio sobre pluralismo religioso en contextos de inmigración en Andalucía. En este texto aportamos un avance de algunos resultados de nuestro trabajo.

Palabras claves Inmigración. Pluralismo Religioso. Asociacionismo Religioso. Estrategias Adaptativas, Institucionalización.

ABSTRACT

The spectacular increase in the number of immigrants in Spain has led to many and varied problems which affect everything from the demographic structure of the Spanish population to work relationships. One of these issues, not often taken into account, has been the expansion and institutionalisation of different religious faiths in a state which, although nominally aconfessional, maintains a predominantly Catholic population and traditions. This new situation of an increasingly pluralistic country in its organisation and its religious ideas, is provoking different reactions and adaptative strategies in both immigrants and in the na-

¹ briones@ugr.es

² mccv@ugr.es

³ salguero_montao@yahoo.es

⁴ celeste@uhu.es

⁵ soltarres@hotmail.com

tive population. Being aware of the importance that this readjustment implies in our society, a group of researchers are developing a study of religious pluralism within the context of immigration in Andalusia. This text provides the first results of our work.

Key words immigration, religious pluralism, religious association, adaptative strategies, institutionalisation.

INTRODUCCIÓN

Hasta mediados de los años 80, la presencia de inmigrantes en Andalucía no era manifiesta, salvo en los puntos de entrada de las zonas costeras y en Almería. El territorio andaluz había sido lugar de tránsito de los inmigrantes, sobre todo provenientes del norte de África, que entraban por la costa mediterránea hacia otros lugares de España y de Europa. Pero, en tan sólo una década, Andalucía se ha convertido en una firme receptora de inmigrantes que se establecen en nuestro territorio; ya no son sólo magrebíes y subsaharianos sino también sudamericanos y personas procedentes de los países de la Europa del Este. Esta inmigración no tiene visos de ser provisional, transitoria o coyuntural, sino que se muestra con pretensiones de estabilidad, implantándose en la estructura social española e incluso transformando el campo de fuerzas sociales.

Este hecho se ha convertido en un importante elemento de atención y preocupación por parte de los poderes públicos, los medios de comunicación y los investigadores del campo de lo social. Las características que el fenómeno migratorio adquiere en la actualidad (aceleración de flujos, diversidad de origen, diferencias culturales, etc.) han tenido repercusiones demográficas, económicas, políticas, jurídicas y culturales. La urgencia por facilitar soluciones rápidas a las situaciones de conflictividad que, inesperadamente, se estaban provocando, ha derivado hacia una mayor preocupación por temáticas que, aparentemente, pudieran dirimir problemas y señalar las vías hacia una adecuada integración.

Consecuentemente, se ha abierto una nueva parcela de estudios en las Ciencias Sociales, teniendo a la inmigración como sujeto/objeto de estudio. Los trabajos realizados hasta el momento se han centrado, fundamentalmente, en el análisis de los efectos demográficos, económicos, sociolaborales, convivenciales, etc., que la presencia de inmigración extranjera ha provocado en la sociedad española, y en especial los efectos de aquellos inmigrantes no registrados y comúnmente denominados “ilegales” o “sin papeles”. Sin embargo, en esta amplitud y diversidad de estudios, y pese a que todos ellos reconocen la importancia de la religión como factor transversal en la experiencia vital de los inmigrantes, son muy pocos, casi excepcionales, los trabajos orientados al análisis detallado y en profundidad del pluralismo religioso en contextos de inmigración. Asimismo, tampoco se ha tenido en cuenta cómo la inmigración ha impulsado la expansión e institucionalización de confesiones religiosas distintas en un Estado que, aún estatutariamente aconfesional, mantiene una tradición y población de mayoría católica. Así pues, nos encontramos un país cada vez más plural, en su organización e ideas religiosas, lo que está impulsando reacciones distintas y estrategias adaptativas similares, tanto por parte de los inmigrantes como de los autóctonos: modalidades asociativas y dinámicas comunitarias, formación de nuevos espacios religiosos, formas de expresión de la religiosidad y su fenomenología (conversiones, proselitismo, conflictos entre confesiones, radicalismo, integrismos...); el factor religioso está, pues, incidiendo en los procesos identitarios y de integración.

Tras constatar este hecho hemos planteado una investigación sobre Pluralismo Re-

ligioso en Contextos de Inmigración⁶, desde la perspectiva de la Antropología Social. Nuestro proyecto se centra, fundamentalmente, en el impacto social de la variable religiosa en los procesos de socialización e integración de los inmigrantes. Este estudio aporta, además, una sólida base empírica y cualitativa sustentada sobre el trabajo de campo y la observación participante. La originalidad radica tanto en su temática como en ser metodológicamente comparativo, y atiende a las realidades que se dan tanto en la zona oriental como en la occidental de Andalucía. La muestra seleccionada es representativa por cuanto comprende variables diversas y complementarias: zonas urbanas (ciudades de Almería, Granada, Huelva y Sevilla) y zonas rurales (Campo de Dalías, Zafarraya y Moguer), área de costa y área de interior, contextos socioeconómicos orientados fundamentalmente al comercio, los servicios y la construcción así como el trabajo agrícola en cultivos intensivos.

Entre los distintos objetivos específicos que se persiguen en esta investigación cabe señalar:

- a) Localizar, identificar, analizar y comparar las distintas agrupaciones religiosas, formales e informales, en las que los inmigrantes tienen una presencia significativa, siguiendo, asimismo, el proceso de transformación de las creencias y prácticas religiosas a lo largo del trayecto migratorio.
- b) Verificar si la práctica religiosa de los inmigrantes incide en los procesos de adaptación y/o integración en la nueva sociedad. Esto es, observar cómo el inmigrante, por medio de la participación en los rituales, puede reproducir sus pautas culturales de origen, expresando su identidad, así como establecer un campo social de relaciones y de comportamientos nuevos que le sirven para adaptarse y acomodarse gradualmente a su situación en la nueva sociedad.
- c) Determinar las situaciones laborales, escolares, de salud, de convivencia ciudadana, de ocio, de género o estrictamente religiosas en las que la pertenencia al grupo religioso plantea problemas o situaciones conflictivas en las relaciones sociales y la interacción con la sociedad española.

Se trata de una investigación en curso de la que ya disponemos de algunas conclusiones parciales, por lo que consideramos interesante dar a conocer nuestros planteamientos y avances.

INMIGRACIÓN, INSTITUCIONALIZACIÓN Y ASOCIACIONISMO RELIGIOSO

A partir de los distintos estudios que, desde las ciencias sociales, se han realizado sobre los procesos migratorios, se ha puesto de manifiesto que uno de los primeros pasos en el proceso de adaptación de los inmigrantes extranjeros en la nueva sociedad, es la formación de agrupaciones y asociaciones (Bolzman, 1997,78). Estas agrupaciones pueden ser asociaciones culturales, sindicales, casas del pueblo, etc., así como agrupaciones religiosas en las que el inmigrante puede comunicarse en su propio idioma, reproducir sus pautas culturales de origen, establecer un campo social de relaciones (amistad, apoyo,

⁶ Se trata de un grupo de antropólogos de distintas universidades andaluzas, que estamos desarrollando una investigación sobre *Pluralismo Religioso en Contextos de Inmigración*, auspiciada por los programas de la Dirección General de Investigación del Ministerio de Ciencia y Tecnología, en el marco del Plan Nacional I+D+i, así como por la Dirección General de Políticas Migratorias, Consejería de Gobernación de la Junta de Andalucía.

reivindicaciones, resolución de problemas, etc.) y expresar, de manera más o menos formalizada, sus identidades colectivas. En España-Andalucía la forma preferente de agrupamiento entre los inmigrantes ha sido en torno a los espacios religiosos. A lo largo del trabajo de campo estamos constatando cómo los inmigrantes se remiten a los espacios religiosos cuando quieren señalar un lugar prioritario al que acuden en busca de apoyo, ayuda o de referentes conocidos. Así, por ejemplo, los marroquíes suelen acudir en primer lugar a la mezquita-oratorio más próximo, los ucranianos se dirigen a las iglesias más representativas del lugar y los latino-americanos a las iglesias evangélicas o a las parroquias católicas y a sus servicios sociales, preferentemente a Caritas parroquial.

El agrupamiento religioso ha adoptado dos modalidades, asociacionismo informal y formal. El asociacionismo informal constituye la modalidad más frecuente entre los inmigrantes en sus primeras fases del trayecto migratorio; después, muchas asociaciones pasan a convertirse en formales a medida que el proceso de asentamiento se va haciendo definitivo. De este modo, el asociacionismo hay que entenderlo como un proceso dinámico cuyas realidades cambian según los contextos en los que los inmigrantes se inscriben. Este paso de lo informal a lo formal se realiza a medida que los inmigrantes van adquiriendo conocimientos y desarrollando destrezas sobre el marco jurídico-administrativo en el ámbito religioso (tras la práctica lograda en los ámbitos laboral, sanitario, educativo, etc.) y sobre sus derechos como colectivo.

La Ley Orgánica de Libertad Religiosa de 1980 posibilita el asociacionismo formal de los inmigrantes, tanto por medio de la creación de nuevas agrupaciones como integrándose en las ya existentes. Esta Ley reglamenta el derecho constitucional a la libertad religiosa y de culto, y regula elementos y procedimientos fundamentales para ello, como son profesar con libertad las creencias religiosas y/o abstenerse de declarar sobre ellas, practicar los cultos y recibir asistencia religiosa, recibir e impartir enseñanza e información religiosa, reunirse y manifestarse públicamente con fines religiosos. La ley también se ocupa de los derechos y formas de organización y prácticas colectivas de las distintas confesiones religiosas, así como prevé posibles acuerdos o convenios de cooperación con las Iglesias, Confesiones y Comunidades religiosas (Ley Orgánica de Libertad Religiosa, 1980).

Posteriormente, por el Real Decreto 142/1981, se crea el Registro de Entidades Religiosas que regula los procedimientos jurídicos y administrativos para reconocer la personalidad jurídica de todas aquellas entidades que se inscriban en él, diferenciando entre Iglesia Católica, Minorías Religiosas y Fundaciones⁷. El funcionamiento de este Registro se regula a través de la Orden 1375/2002, determinando la organización y competencias de la Comisión Asesora, creada y regulada legalmente en 1983. Entre las competencias de esta Comisión Asesora se incluye el determinar qué entidades “por su ámbito y número de creyentes hayan alcanzado notorio arraigo en España”. Este requisito y el haberse registrado serán necesarios para poder establecer Acuerdos o Convenios de Cooperación. Hasta ahora sólo se han reconocido como “confesiones de notorio arraigo” la islámica, la israelita y las evangélicas, suscribiendo Acuerdos de Cooperación con los órganos representativos de las Federaciones registradas, quedando al margen aquellas otras entidades no federadas. Estos tres Acuerdos de Cooperación se firmaron en el año 1992; aunque el reconocimiento del “arraigo en España” fue concedido al judaísmo y protestantismo antes que al Islam y por motivos diferentes: para el judaísmo “por tradición milenaria”, para el protestantismo

⁷ Este Real Decreto desarrolla el punto 3, del art. 16 de la Constitución española en el que se establece que “los poderes públicos tendrán en cuenta las creencias religiosas de la sociedad española y mantendrán las consiguientes relaciones de cooperación entre la Iglesia Católica (citada expresamente y en mayúscula) y demás confesiones”.

“por el número de creyentes”, y para el Islam “por su tradición secular” e “importancia en la formación de la identidad española”.

Junto a las religiones consideradas de “notorio arraigo” el resto de religiones también se pueden canalizar mediante entidades religiosas formalizadas, reconocidas e inscritas en el Registro. Teniendo en cuenta la diversidad de posibilidades que esta institucionalización permite y la riqueza de contenidos que genera, enfocamos inicialmente nuestra investigación hacia la búsqueda y localización de las agrupaciones religiosas realmente existentes a partir de las consignadas en el Registro de Entidades Religiosas, puesto que su formalización administrativa nos aportaba alguna información sobre la organización y emplazamiento. Simultánea y posteriormente, utilizando las redes de contacto y otros registros⁸, íbamos descubriendo los grupos informales no registrados y menos visibles. Con todo, obtuvimos un mapa del pluralismo religioso en general, que nos sirvió de base para seleccionar, del conjunto de entidades halladas⁹, aquéllas que tienen una presencia mayoritaria de inmigrantes. Averiguar la relación inmigración-entidades religiosas ha implicado –está implicando, más bien– realizar un intenso trabajo de campo, aún en curso, abierto a la inclusión de agrupaciones más ocultas.

Al reconstruir y delimitar un nuevo listado en el que se conjugara inmigración, institucionalización y asociacionismo religioso hemos constatado diferentes casuísticas y problemáticas diversas.

Nosotros somos católicos, ellos moros

El actual debate sobre la diversidad cultural se centra preferentemente en la inmigración procedente de países musulmanes, por diversos motivos: por constituir el colectivo más numeroso hasta fechas recientes, por la construcción de la distancia cultural asociada a la religión y por los acontecimientos socio-políticos relacionados con ellos (I Guerra del Golfo, 11-S en Nueva York, el 11-M en Madrid, 7-J de Londres, etc.). De modo que la identificación inmigración-religión se realiza, fundamentalmente, con el colectivo procedente de países de mayoría islámica, olvidando a los inmigrantes de otras confesiones religiosas de esos mismos países o de otros. En las situaciones de pluralismo religioso emergente ligado a la inmigración, la tendencia predominante entre los ciudadanos autóctonos españoles es la de vincular las agrupaciones de inmigrantes a las minorías religiosas, dando por supuesto que la religión dominante sigue siendo la “propia” católica. En esta construcción, el campo religioso se divide en un centro hegemónico y compacto que es el catolicismo y una periferia minoritaria y fragmentada; se considera a todos los inmigrantes como pertenecientes a “otras religiones”, excluyendo a inmigrantes que son asimismo cristianos y católicos procedentes de la Europa del Este, Sudamérica e incluso algunos países africanos.¹⁰ Nosotros hemos evitado, a la vez que constatado, este acentuado etnocentrismo aplicado a la convivencia entre religiones en un país de mayoría y tradición católica, por lo que nuestra investigación se adentra también en las formas de expresión y en las agrupaciones de inmigrantes católicos, distinguiendo entre las que se constituyen como tales de aquellas otras “para” inmigrantes (Cáritas, Madre Coraje y otros), es decir, que poseen fines explícitos o implícitos aplicados hacia la inmigración (asistencia, comedores, centros de acogida, etc.).

⁸ Entre los registros consultados señalamos el de la Federación Española de Entidades Evangélicas (FEREDE, www.ferede.com), Alianza Evangélica Española (AEE, www.aeesp.net), UNICASDE, Adventistas, Federación Española de Entidades Religiosas Islámica (FEERI, www.webislam.com), Unión de Comunidades Islámicas de España (UCIDE), Comunidades Islámicas de España (CIE), Guía Telefónica, “QDQ la guía útil”, etc.

⁹ Incluimos las del Registro del Ministerio del Interior, las de otros registros y las encontradas por diversos métodos.

¹⁰ Babès (2004) considera que la presencia y el ejercicio del poder religioso, que estaba en manos de la Iglesia Católica, va a ir debilitándose, mientras que el Islam y las Iglesias Evangélicas de distinto signo va a ir ganando en visibilidad e influencia social.

Evidentemente, los inmigrantes católicos poseen mayores recursos y facilidades para practicar su religión, aun con las matizaciones propias de sus lugares de origen, en contextos fundamentalmente católicos y con una gran diversidad de expresiones. Esto explica, en parte, la mayor tendencia a conformar agrupaciones informales, en ocasiones mediatizadas por la propia institución católica que pone a disposición de los inmigrantes a especialistas, sacerdotes, en torno a los cuales se configura la agrupación. Pongamos ejemplos. Tras constatar el elevado número de emigrantes ucranianos asentados en Andalucía occidental, desde instancias eclesiásticas de Ucrania enviaron a un sacerdote para que atendiera sus necesidades “religiosas” en zonas de Sevilla, Huelva, Cádiz y Córdoba. La fórmula es la misma que se empleó por parte del episcopado español en los años sesenta y setenta para atender religiosamente e los emigrantes españoles: los “capellanes de emigrantes” que fueron enviados a Europa en esos años. Aunque este sacerdote depende de su Obispado en Ucrania, tiene que subordinar su ejercicio a los obispados españoles de Sevilla y Huelva cuando, por ejemplo, solicita una iglesia para celebrar cultos según el rito bizantino y en el idioma de origen. Esta interacción con las instituciones eclesiásticas locales no está exenta de dificultades puesto que es una cesión, a modo de préstamo, de un espacio religioso a un colectivo que se encuentra al margen y con independencia de la estructurada organización católica sevillana y onubense¹¹. La acción del sacerdote ha involucrado a gran parte de la población inmigrante ucraniana formándose agrupaciones en las distintas ciudades, principalmente Sevilla y Huelva, que, a su vez, están interrelacionadas entre sí incluso con otras agrupaciones de fuera de Andalucía. Las finalidades de este agrupamiento exceden los propósitos puramente religiosos, confluyendo otras motivaciones como buscar apoyo, transmitir información o, simplemente, relacionarse con los paisanos en el propio idioma, reafirmando la identidad de origen: todos somos ucranianos. Esta pequeña convivencia, que se repite cada domingo, ayuda a los inmigrantes ucranianos a sobrellevar dificultades y el desarraigo, es decir, la religión se utiliza en este caso como estrategia adaptativa.

Otro ejemplo similar lo observamos entre los inmigrantes polacos o, mejor dicho y para ser más precisos, entre las inmigrantes polacas que desde hace varios años llegan a los campos de fresas y cítricos de Huelva en la época de la recolección. Aparte de los inmigrantes polacos y polacas asentados en nuestro territorio, y cuyas proporciones no son significativas, el caso de la inmigración polaca destaca por ser temporera, femenina y contratada en origen. Esta inmigración provoca que durante, al menos, los cuatro meses que dura la recolección, las localidades freseras onubenses aumenten ostensiblemente su población femenina, lo que está generando algunos conflictos en la convivencia entre las mujeres autóctonas y las inmigrantes¹². Para atender a esta inmigración temporal, se ha establecido en Moguer un sacerdote polaco, capellán de la “Compañía de Cristo por los Emigrantes Polacos” o “Misión Polaca”, que es una congregación fundada en Polonia en torno al año 1932, cuya principal misión es atender a los emigrantes polacos, y que se ha extendido por aquellos países donde hay asentamientos de emigración polaca. Este sacerdote, cuyo superior pastoral se encuentra en la Misión Polaca de París (que es la que centraliza todas las actividades en Europa), depende administrativamente del Obispado de Huelva y fue este

¹¹ Aunque en este último contexto, las dificultades han sido menores; si bien debemos recordar la relativamente reciente creación del Obispado de Huelva –escisión del de Sevilla–, así como las evidentes diferencias en las dimensiones y nivel de complejidad, por ejemplo, en el número, antigüedad y peso social de las hermandades sacramentales, de gloria y de penitencia.

¹² Estos conflictos entre mujeres tienen su origen en los que, desde una visión emic, podríamos llamar “el robo de hombres o maridos”. Las autóctonas acusan a las polacas de provocar infidelidades y separaciones. Se trata de un conflicto que requiere un análisis más profundo. Por el momento, podemos apuntar que se ha desarrollado un proceso de “sexualización de la inmigración”.

mismo Obispado quien solicitó su presencia. Él atiende las necesidades “religiosas” de las temporeras polacas durante los meses de la campaña fresera, mientras que el resto del año ayuda al párroco con la población autóctona como coadjutor de la Parroquia de Ntra. Sra. de Granada de Moguer. Durante la semana, el sacerdote polaco se desplaza a las distintas poblaciones donde se concentran las inmigrantes (Moguer, Palos, Lucena, etc.), e incluso se acerca a los campos de cultivos, para celebrar misas y otros sacramentos en el idioma de origen. Acudir a estas celebraciones religiosas suele ser la justificación para que el colectivo de mujeres se reagrupe e interactúe en un ambiente de ocio fuera del espacio laboral.

En el trabajo de campo en Andalucía Oriental (Almería y Granada) hemos encontrado también este fenómeno de agrupación informal religiosa en torno a la infraestructura jurídica y espacial de la iglesia católica y bajo el liderazgo de un “capellán de inmigrantes”, en este caso con la población rumana, muy asentada en los trabajos agrícolas de los cultivos intensivos de la costa granadina y almeriense. El sacerdote forma parte del presbiterio de la parroquia. Hemos estudiado el caso de Roquetas de Mar donde la misa de los domingos de los rumanos se ha convertido en la celebración católica dominical cualitativamente más importante. En Motril también hay una misa para rumanos que celebra el sacerdote católico oriental Sorin a las once de la mañana y que es punto de encuentro de los rumanos. Su labor se centra en la atención del grupo rumano que se encuentra disperso y que se reúne precisamente por la asistencia a la celebración litúrgica del domingo, que tiene lugar en un templo parroquial.

Como vemos, los ejemplos de los inmigrantes ucranianos, polacos y rumanos muestran significativas similitudes pero, también, importantes contrastes. En ambos casos, el colectivo inmigrante se configura como una agrupación informal utilizando la religión como argumento de sociabilidad y convivencia e implicando otros objetivos que exceden lo puramente religioso. También, en ambos casos, el agrupamiento se vehicula a través del especialista religioso, el sacerdote, en torno al cual el colectivo adquiere consistencia y que, además, realiza funciones de mediador entre los inmigrantes y en la sociedad de acogida (conoce el idioma, domina las estrategias burocráticas, etc.). Sin embargo, mientras que entre los ucranianos la labor sacerdotal se ejerce al margen de la institución eclesiástica local y con dificultades, el sacerdote polaco y el rumano, en cambio, actúan totalmente integrados en la estructura institucional con todas las ventajas y facilidades que ello supone. Ahora bien, en ningún caso la institucionalización contempla la necesidad de crear asociaciones formales “de inmigrantes” puesto que son católicos, que pueden como el resto de católicos españoles “integrarse” en las asociaciones religiosas ya constituidas.

Asimismo, los inmigrantes sudamericanos católicos no suelen formar agrupaciones religiosas ni formales ni informales, ya que se insertan en el entramado católico del país. Algo similar ocurre con los evangélicos, muy numerosos entre los latinoamericanos, que se adscriben a grupos ya constituidos y consolidados, en cuyo caso ya entramos en la consideración general que une a los inmigrantes con las denominadas “Confesiones Minoritarias”, es decir, no católicas.

Si tienes papeles, existes

El proceso de institucionalización del pluralismo religioso iniciado a partir de la Ley de 1980 implica un ejercicio de burocratización de las agrupaciones, tanto de no inmigrantes como de inmigrantes, si se opta por entrar en el juego y procedimientos que establece el poder. Ahora bien, para jugar se requiere dominar los códigos y reglas del juego. Es por ello, como veremos más adelante, que no siempre las agrupaciones religiosas de inmigrantes llegan a formalizarse y a constituir entidades “registradas”, o sea, a estar reconocidas por el Ministerio de Justicia.

No obstante, el llegar a ser una entidad “registrada” y aún más si ésta pertenece a alguna de las religiones de “notorio arraigo” (musulmanes, evangélicos y judíos) con las que se ha establecido Acuerdos de Cooperación, supone grandes ventajas al tener una “personalidad jurídica civil” que habilita a la entidad inscrita para actuar en el tráfico jurídico civil, pudiendo realizar actos y negocios jurídicos (comprar, vender, arrendar, etc.), personarse ante los Tribunales y acogerse al régimen especial que la Ley de Libertad Religiosa prevé para este tipo de organizaciones. Las entidades inscritas tienen plena autonomía y pueden establecer sus propias normas de organización, ordenación interna y régimen del personal adscrito. Pueden nombrar asimismo los dirigentes religiosos que quieran y mantener relaciones con otras organizaciones religiosas, incluso extranjeras” (Carta de Servicios de la Dirección General de Asuntos Religiosos, p.8). Además, los Acuerdos de Cooperación conceden a musulmanes, evangélicos y judíos entre otros derechos el celebrar matrimonios con efectos civiles, concesión de parcelas reservadas para enterramientos, asistencia religiosa en centros penitenciarios, enseñanza religiosa en centros docentes públicos. Todos estos derechos no siempre son conocidos o reconocidos.

Claro está que para obtener y reclamar derechos, es decir, para moverse ventajosamente en el sistema legal en el que se inscribe el pluralismo religioso, se precisa el conocimiento y dominio de ese sistema –marco legal, jurídico y administrativo-; y esto es algo que suele ser difícil para muchos grupos de inmigrantes que ignoran no solo la trama religiosa culta sino también los mínimos instrumentos burocráticos y las habilidades de supervivencia en sociedades urbanas y avanzadas; a esto se suma, en ocasiones, las dificultades idiomáticas. Conocer el sistema e introducirse en él significa, como vemos, poder acceder a ciertos beneficios pero también implica asumir unas reglas y estar expuesto a cierta dosis de control. Al registrarse, la agrupación, hasta entonces informal, se repersonaliza, se le adjudica un título, número y categoría, y se le atribuye funcionalidad. En este sentido, y aunque parezca obvio, estar registrado equivale a existir socialmente.

A lo largo del trabajo de campo se ha puesto de manifiesto también la existencia de estrategias de agrupaciones informales para pasar a ser formales. La más frecuente es constituirse como asociación para posteriormente solicitar su inscripción en el Registro de Entidades Religiosas, adquiriendo de esta forma los beneficios del carácter jurídico ya mencionados. Aquellas agrupaciones pertenecientes a confesiones minoritarias que tienen suscrito Acuerdo de Cooperación con el Estado deben, además, pertenecer a la Federación que suscribió el Acuerdo para acceder a los derechos y beneficios que esto conlleva, lo que hace aún más complejo el proceso y diversifica las partes-colectivos que entran en el escenario hasta el punto de originarse conflictos y discrepancias de intereses entre ellos. En ocasiones, entre entidades de una misma confesión se ha originado rivalidad y lucha por el poder, sabiendo, además, que pueden llegar a tener un peso importante en los contextos sociales donde se establecen y pueden ser magníficos trampolines para la promoción y el reconocimiento personal.

Por otro lado, la diversidad de confesiones religiosas hace que sea difícil la clasificación de las mismas, aumentando las motivaciones para posibles conflictos; en el caso de los grupos cristianos el Acuerdo contempla como ejemplo de esta dificultad a las Iglesias Evangélico-Protestantes. Hemos constatado que hay confesiones religiosas muy diversas que están agrupadas bajo un mismo epígrafe por motivos de poder participar en la cuota de gestión del poder social; este es el caso de las Iglesias Cristianas Adventistas del Séptimo Día que aparecen asociadas a las Iglesias evangélicas, a pesar que frecuentemente actúan en franca rivalidad.

Un hecho significativo, que hemos comprobado durante el desarrollo de nuestra investigación, es la no coincidencia entre las entidades registradas en el Ministerio de Justicia y

las realmente existentes. La implantación real de confesiones no católicas se desconoce y escapa del control del sistema. En Andalucía están registradas en el Ministerio de Justicia sólo 215 entidades, pero hemos constatado la existencia de muchas más¹³. No olvidemos que el Ministerio recoge sólo la cifra de los que voluntariamente se inscriben. Un ejemplo de ello lo hemos podido verificar en el trabajo de campo; hay un desajuste entre las entidades musulmanas de la provincia de Granada que figuran dadas de alta y las que hemos comprobado que siguen vigentes al ir a tomar contacto con ellas. De las 12 registradas y vigentes en alta, sólo hay 5 en activo. Junto a esto hemos empezado a encontrar, tanto en las Comunidades Islámicas como sobre todo en las Iglesias Evangélicas, agrupaciones que funcionan incluso con gran vigor y que, sin embargo, no figuran en los registros del Ministerio (Confesiones Minoritarias en España, 2004). En algunos casos intencionadamente no quieren inscribirse, no ya por desconocimiento sino por otras razones como por mantener la independencia, evitar el control, o por discrepar del funcionamiento y no estar de acuerdo con las polémicas habidas entre federaciones.

En consecuencia, los datos que se dan como oficiales sobre el pluralismo religioso son llamativamente inexactos. “Ni son todos los que están ni están todos los que son”. Esto nos lleva a importantes reflexiones y a la difícil labor de explorar los grupos realmente existentes menos burocratizados y recubiertos por la ley.

Una explicación para comprender este desajuste constatado podemos verla en el siguiente pasaje etnográfico. La mayoría de musulmanes de Granada, que vivían en grupos en el barrio del Albaicín y otros barrios céntricos (precisamente en las calles donde figuran estas entidades religiosas “fantasmas”) durante los años ochenta y comienzos de los noventa, eran españoles conversos o estudiantes de países árabes. Aún no había empezado la oleada de inmigrantes en búsqueda de trabajo. En estas circunstancias, el registrarse oficialmente era una manera de tener una cobertura oficial para justificar ciertas actividades asociativas, rituales o culturales sin levantar sospechas. El registrarse no exigía requisitos complicados ni estaba gravado económicamente. Frecuentemente, según nos han comunicado los informantes entrevistados que vivieron estos momentos en Granada, el grupo registrado como entidad religiosa estaba integrado únicamente por seis o siete personas. Esas personas, o bien han cambiado de dirección, o se han integrado en otros grupos que han conseguido más relevancia cuantitativa o cualitativa, o ya no están interesados en esta cobertura social. En la actualidad, en Granada, sólo funcionan cinco comunidades islámicas. Una de ellas, la Mezquita Mayor recoge sobre todo a los españoles conversos, siendo muchos de ellos los supervivientes de las comunidades de los años ochenta que acudieron al Albaicín como lugar sagrado y tradicional del Islam; las otras cuatro están más orientadas a los musulmanes inmigrantes del ámbito laboral y están ubicadas en barrios periféricos y trabajadores; incluso hay una de ellas, la mezquita Masalical Jinan, en el barrio del Zaidín, conocida como la mezquita de los senegaleses, que no está registrada aún (Blanco, 2004). En la ciudad de Armilla, en el cinturón periférico de la ciudad de Granada, hemos encontrado también grupos de musulmanes, mayoritariamente solteros, que se reúnen bien en casas, en torno a la carnicería halal o en los alrededores de los locutorios; ellos buscan y esperan que pueda venir de fuera un imam para poder crear un oratorio o mezquita.

Así vemos que, entre los musulmanes, existen grupos religiosos activos que se reúnen en un sitio fijo, tienen actividades variadas (religiosas, educativas, asistenciales y de ocio), disponen de líderes dinamizadores y que, sin embargo, no están registrados. Pero este hecho no solo lo observamos en el caso del Islam sino, con cierta frecuencia entre

¹³ EL PAÍS, domingo 19 de diciembre de 2004, 8/ANDALUCÍA “Oraciones ocultas”

los evangélicos sobre todo de signo pentecostal (las llamadas “Asambleas de Dios”). Aunque tampoco se registran como asociaciones, están funcionando como comunidad viva (Consejo Evangélico de Madrid, 2003). ¿Qué explicación podríamos dar en este caso? En el proceso de creación de un grupo religioso, suele darse un primer momento de efervescencia carismática, que surge con frecuencia en situaciones de necesidades comunes vividas intensamente, donde el colectivo conforma una comunidad¹⁴ donde la religión puede aportar fuerza en la unión. Esta sería la “comunidad”. Los formalismos y normas de contrato característicos de la “sociedad” surgen en momentos posteriores, cuando el carisma empieza a debilitarse y ya es necesario que aparezca el proceso de burocratización, dentro del cual entraría el registrarse como entidad religiosa, dada de alta en el Ministerio de Justicia (Tönnies, 1979).

También hemos barajado otro tipo de explicaciones que podemos ilustrar con el caso de la inmigración en la provincia de Huelva. Si examinamos el Registro del Ministerio del Interior, en Huelva aparecen muy pocas entidades religiosas minoritarias registradas. La razón podría ser que el territorio onubense, como ya hemos comentado, acoge fundamentalmente una inmigración temporera o “flotante”, lo que dificulta su adhesión a los grupos religiosos existentes y aún más la creación-formalización de nuevos grupos. En este sentido, podríamos sumarnos a una hipótesis más general, que en el caso de Francia y de Cataluña se está barajando, según la cual la inmigración, cuando deja de ser “provisional” o “de noria”, empieza a hacerse permanente con la reagrupación de la familia y la aparición de las segundas generaciones. Es entonces cuando se genera un cambio en el campo religioso porque van surgiendo grupos religiosos que ganan en visibilidad y cantidad (Kepel, 1987).

Hemos comprobado también que, con frecuencia, bajo la cobertura de “asociación cultural”, se alberga un grupo claramente religioso, como lo ejemplifica la Asociación Islámica Al Muhayirum y Al Ansar de Huelva. Esto, sobre todo en el caso del Islam, está recientemente justificado por la sospecha que socialmente despiertan las mezquitas u oratorios como focos de terrorismo, según han propagado algunos medios de comunicación. Varios de los entrevistados nos han hablado de este miedo a ser tachados como terroristas por frecuentar la mezquita. Un imam nos lo daba como razón de la no práctica externa de algunos marroquíes inmigrantes.

La ignorancia, aliada del poder

A largo del trabajo de campo hemos constatado la existencia de múltiples comunidades religiosas informales, que no figuran en ningún registro y cuya existencia es conocida por los inmigrantes a través de sus redes sociales. Así, por ejemplo, en la ciudad de Sevilla, las 45 entidades religiosas coexisten junto a más de una cincuentena de agrupaciones informales. Son varios los motivos por los que estas agrupaciones con fines religiosos no formalizan su existencia, y que se pueden agrupar en dos: la ignorancia y el miedo al control.

En primer lugar existe un desconocimiento general, por parte de los inmigrantes, acerca de la posibilidad de formalizar sus agrupaciones, así como de los requisitos y trámites necesarios para hacerlo. En las primeras etapas del trayecto migratorio el inmigrante está ocupado, fundamentalmente, en conseguir una cierta estabilidad económica y vital, al tiempo que va aprendiendo a desenvolverse en el nuevo medio, adquiriendo conocimientos, destrezas y desarrollando sus estrategias de adaptación. En estos momentos la agrupación religiosa es un espacio donde establecer un campo social de relaciones

¹⁴ Recordamos y nos apoyamos en la teoría de F. Tönnies que propone la distinción entre “gesellschaft” (asociación) y “gemeinschaft” (comunidad).

en las que la solidaridad y el apoyo mutuo es fundamental. A medida que el proceso de asentamiento se afianza, la consolidación de la agrupación mediante su formalización no está generalizada, debido al desconocimiento de los derechos y beneficios que esto conlleva, de los procedimientos para hacerlos, así como de la complejidad de los mismos. No hay una divulgación eficaz de los procedimientos necesarios para la formalización de los distintos grupos religiosos, a lo que se unen las dificultades que algunos encuentran a la hora de registrarse como tales por los más diversos motivos, entre los que están los “fines religiosos” o el número de seguidores; ésta fue la razón por la que se denegó la inscripción de la Comunidad “Mezquita al-Andalus”, por “el hecho de la notoria falta de arraigo” (Ibíd.). Las denegaciones de inscripción suelen ser rápidamente conocidas por los demás grupos, actuando como freno en la formalización de muchos de ellos. Por otra parte, hemos constatado una desinformación general acerca de los derechos de las distintas confesiones religiosas, incluso por parte de aquellas que están inscritas como entidades religiosas. De modo que, pese a los 15 años de vigencia de los diferentes Acuerdos de Cooperación, los inmigrantes apenas conocen su existencia, y mucho menos el contenido en profundidad de los mismos. Esto lleva a situaciones paradójicas como la que se presentó cuando la Asociación de Trabajadores Inmigrantes de España (ATIME) propuso en el año 2004, tras los atentados del 11 de marzo en Madrid, la creación del “Consejo de Musulmanes de España” para organizar el campo religioso islámico, planteándolo en términos similares a los firmados en el Acuerdo de 1992¹⁵. Asimismo, cuando los inmigrantes buscan soluciones a sus necesidades existenciales relacionadas con el ámbito religioso suelen actuar en el ámbito local como inmigrantes, y no como confesión religiosa que defiende sus derechos, como se observa por ejemplo en las solicitudes de cementerios musulmanes.

Este desconocimiento y la complejidad de los procedimientos reflejan una posición clara del Estado hacia las distintas confesiones religiosas y hacia los inmigrantes, percibidos todos ellos como una “amenaza”, por lo que tiende, “o a excluirllos sin más o a someterlos a controles más estrictos” (Murillo, 2000). La desinformación supone la exclusión de estos grupos y la limitación de sus derechos reconocidos por la Constitución y los distintos Acuerdos.

Aunque el campo del pluralismo religioso en la actualidad es difuso, el control se ejerce de diversas formas. Por una parte está el que realiza el propio Estado a partir del Registro de Entidades Religiosas (puede conocer el número y ubicación de los espacios religiosos, los especialistas religiosos que se encuentran al frente de los mismos, el número aproximado de fieles, etc.), de los informes que sobre las agrupaciones y creencias emite la Comisión para la Libertad Religiosa, de los informes policiales sobre los grupos que solicitan la inscripción en el Registro¹⁶ o de la presencia policial en espacios religiosos considerados de “riesgo”, e incluso de las propuestas de control de los especialistas y de los espacios religiosos como medidas de protección social¹⁷. En este último sentido es significativo que “el discurso securitario ha reemplazado los argumentos que planteaban la integración de estos colectivos, y han proliferado las afirmaciones que proclaman la necesidad de establecer un estrecho control de las actividades que mezquitas e imames llevaran a cabo” (Moreras, 2004). Y, por otra parte, está el control que puede realizar la entidad que ha sido institucionalizada como representante de las distintas confesiones, a la hora de firmar los

¹⁵ El contenido de dicha propuesta se puede consultar en www.atime.es/actualidad8.html

¹⁶ Se denegó la inscripción de la Iglesia Universal de la Unificación en España, alegando que se trataba de “sociedad de estructura piramidal, difícil de abandonar” según un informe policial.

¹⁷ “El Gobierno quiere incluir el control de las mezquitas en el Pacto Antiterrorista” (Diario Sur, 4 de mayo de 2004)

Acuerdos. Nos referimos a la C.I.E.(Comisión Islámica de España) y a la FEREDE (Federación de Entidades Religiosas Evangélicas de España). Estas entidades mantienen una doble relación: por una parte, con las agrupaciones que representan y que conocen bien (sus ubicaciones, representantes, inquietudes, necesidades, etc.) y sobre las que tienen la facultad (no desarrollada ni aplicada aún en el caso del Islam) de proponer o legitimar a los especialistas religiosos, nombrar a los profesores de religión, etc. lo que supone un conocimiento previo de los mismos, de los lugares donde van a ejercitar sus funciones y de los destinatarios de dichos derechos. Y, por otra parte, con las administraciones políticas de su ámbito territorial y nacional, con lo que están presentes en la arena política. A esto se añade que estas entidades representativas, a su vez, están dirigidas casi mayoritariamente por españoles, de origen o nacionalizados, por lo que dominan las distintas estrategias y los mecanismos político-sociales, de información (que tampoco difunden entre sus federados) y de control. La desconfianza ante la posibilidad cierta de ser estrechamente controlados, así como las posibles consecuencias de este control constituyen, por tanto, una de las causas por las que las agrupaciones de inmigrantes no formalizan su situación.

En definitiva, las estrategias de desinformación y control que se ejercen desde los distintos ámbitos del poder contribuyen al mantenimiento y reproducción del mismo, tanto por parte de la Administración como de las Entidades representativas de las distintas agrupaciones religiosas formales, ya que las informales están excluidas en este sistema.

LA RELIGIÓN COMO ESTRATEGIA ADAPTATIVA

La aventura migratoria tiene una trama simple pero profunda, que se podría resumir en las dos palabras “AQUÍ” y “ALLÍ”, y que son el río oculto y la fuerza viva que alimenta y orienta la trayectoria de la emigración. Son dos palabras claves en el discurso de los inmigrantes que hemos ido escuchando y grabando en las entrevistas. Ellas nos indican la cantera de recursos simbólicos de que disponen los inmigrantes en la ineludible tarea de la adaptación o acomodación a la situación española, nueva y diferente. Estos recursos simbólicos se alimentan y están ligados en gran parte a la religión y a la cultura del país de origen, tanto en sus creencias como en sus rituales y fiestas. De una manera latente, están presentes continuamente en la imaginación de los inmigrantes mientras discurre su vida en España y se explicitan con frecuencia con la evocación de su vida “allí”, en su país; el reavivar este imaginario simbólico-religioso del “allí” se lleva a cabo por medio de diferentes recursos de las nuevas tecnologías de la comunicación, que se frecuentan mucho por los inmigrantes; los locutorios para hablar por teléfono con la familia y amigos son uno de los lugares más visitados por los inmigrantes; igualmente, los ciber-cafés, donde chatean con sus personas queridas, es otro de los lugares para la reactivación de experiencias simbólicas; es muy frecuente también el recibir videos con grabaciones de fiestas o rituales en torno a los eventos familiares del nacimiento, las bodas, los funerales y otros acontecimientos sociales y otras fiestas locales o nacionales. Hay, pues, una actividad intensa en torno a estas mediaciones simbólicas extraídas del “allí”, que sirven de energía para soportar la dureza de la adaptación a la nueva situación y que son procuradas por la religión.

Esta sería una primera manera como el imaginario simbólico-religioso de la sociedad y cultura de origen influye como fuerza en la dura experiencia de la adaptación a la nueva realidad, ofreciendo un sentido a la nueva situación desde la cosmovisión religiosa. Pero hay otra realidad, de la que ya hemos hablado ampliamente en el apartado anterior, que también se convierte en recurso para hacerle frente a la acomodación a la nueva situa-

ción en el país de acogida: el contacto con la agrupación religiosa. Reunirse en torno a una iglesia, un grupo religioso, una mezquita, etc. es relativamente frecuente como comportamiento de sociabilidad entre los inmigrantes. En ella se va a dar la experiencia de no estar solo ni desintegrado sino de participar de la experiencia de estar con otros, de estar metido en una red de sociabilidad y de ayuda mutua. Si la primera manera como la religión les aporta una ayuda es desde la dimensión trascendente vertical, en esta segunda la ayuda que se recibe se sitúa más en la horizontalidad. De esta forma, podemos decir que a los inmigrantes la religión “da razones para vivir y ocasiones para convivir”.

Otra de las hipótesis que queríamos verificar es el hecho de que la religión de origen, a la vez que influye en el proceso migratorio, según hemos descrito, también se transforma en el contacto con la nueva situación de la sociedad de acogida. Hemos comprobado que en la experiencia que hace el inmigrante de una situación social nueva y diferente a la suya (una sociedad laica donde hay una gran secularización y racionalización de la vida y una presencia normalizada del ateísmo teórico y práctico) se van produciendo cambios en la misma concepción y vivencia de la propia religión de origen. En las agrupaciones religiosas que frecuente, el inmigrante adapta, en la medida de lo posible, las creencias y prácticas religiosas conocidas a la nueva situación (por ejemplo, para los musulmanes las oraciones diarias, las prescripciones alimenticias, el ramadán, etc); el resultado es que las prácticas religiosas no pueden desarrollarse como en la sociedad de origen donde la religión era seguida masivamente por el conjunto de la sociedad; aquí se encuentran en una situación de minoría y se impone una adaptación que desde fuera es una especie de relajación; naturalmente esto supone también que el inmigrante “cuestiona algunas de esas normas y valores interiorizados, que pasaban por ‘sobrentendidos’ en su lugar de origen y que aparecen ahora como una posibilidad, no exclusiva, de interacción social” (Odgers, 2002:207). En esta confrontación el inmigrante aprende, selecciona y redefine los elementos culturales de origen. En definitiva, las estrategias de adaptación que éste desarrolla vienen dadas tanto por su bagaje cultural como por las que se derivan de la sociedad de acogida, y de su situación en la misma, formando parte del proceso de producción y reproducción cultural en el que se inscriben a lo largo del trayecto migratorio.

Las diferentes agrupaciones religiosas tienen que adaptar sus estrategias a la nueva situación plural que ofrece el campo de fuerzas religiosas (Bastian-Champion-Rousselet, 2001), de modo que aquellas confesiones que eran mayoritarias en los lugares de origen de los inmigrantes deben adaptarse a la situación de minoría que tienen en España.

Estas nuevas estrategias, en ocasiones, implican recuperar funciones que los espacios religiosos tenían en el pasado y que ya no tienen en los lugares de origen, por ejemplo el derecho a pernoctar durante tres noches en una mezquita-oratorio para los musulmanes que están en tránsito por un lugar.

“Son muchos los inmigrantes que acuden a nuestra iglesia y algunos no son evangélicos, vienen porque saben que disponemos de habitaciones para alquilar. Si son evangélicos acuden a los cultos pero si no lo son, no los obligamos” (Pastor evangélico, Sevilla)

La religión se convierte también en una estrategia adaptativa en tanto que los inmigrantes siguen las pautas observadas en la sociedad de acogida y aprovechan los recursos simbólicos de esta sociedad; así, por ejemplo, en la sociedad andaluza, donde la religiosidad popular está asociada a la pertenencia a agrupaciones relacionadas con imágenes de devoción concretas (Jiménez, 1997,18), se observa que algunos inmigrantes musulmanes se acercan a las hermandades sevillanas solicitando su inscripción en ellas; también se ha constatado la presencia de nigerianos que, independientemente de su religión, se acercan y participan en

los cultos de distintas iglesias esperando conseguir apoyo y ayuda en sus necesidades.

En otros casos el inmigrante establece un desplazamiento simbólico entre el “aquí” y el “allí”, entre origen y destino, adaptando su universo simbólico y ritual a la nueva situación, como por ejemplo el caso de inmigrantes judíos askenazis que se adaptan a la tendencia sefardí que es la predominante en Andalucía.

Con esta dinámica de la adaptación a la sociedad de acogida desde los recursos religioso-simbólicos de la sociedad de origen, hemos comprobado que se puede llegar a distintos modelos de inserción social. Según sea el proyecto migratorio predominante (si se piensa volver al país de origen o si se piensa asentarse definitivamente en el país de acogida) se fomentará uno u otro modelo de la vivencia religiosa (Bastienier-Dasseto, 1979). Un primer modelo que hemos comprobado, y que es el predominante, es el de la constitución de iglesias que se reúnen por homogeneidad y coincidencia cultural. En este tipo de agrupación religiosa se trata de reproducir la religión del país de origen, con la lengua también de origen. A estos grupos religiosos acuden inmigrantes del mismo país. Y los rituales religiosos sirven como mecanismo de reproducción del allí y de integración social entre los iguales mientras están en el “destierro”. Es un modelo que puede terminar en el grupo tipo “ghetto”, yuxtapuesto o cortado del conjunto de la sociedad mayoritaria. Es el modelo que se fomenta entre los musulmanes en las mezquitas pero también en el caso al que nos hemos referido de los ucranianos de Huelva y Sevilla, de las polacas que vienen a Huelva a la fresa o de los rumanos de la costa de Andalucía Oriental. Los capellanes enviados por el país de origen son un elemento dinamizador de este modelo. Un segundo modelo, más ideal que realmente existente, podríamos denominarlo modelo de “asimilación”; sería aquel en que los inmigrantes se integrarían en las celebraciones y dinámicas de las religiones que funcionan en el país de acogida. Lo hemos encontrado tímidamente en algunas parroquias católicas y en algunas comunidades evangélicas. Hay que señalar, no obstante, que aunque la religión sea la misma (católica o protestante evangélica) y aunque hablen el español, sin embargo, cuando los inmigrantes acuden a las iglesias autóctonas, confiesan – ellos y los sacerdotes o pastores- que se sienten un poco perdidos, porque el contexto cultural es diferente aunque se utilice la misma lengua y se manejen los mismos símbolos litúrgicos. Curiosamente, este último modelo de la asimilación se da entre aquellos inmigrantes que tienen claramente un proyecto de asentarse definitivamente en España; coincide en el caso concreto de Andalucía con los argentinos o chilenos y otros inmigrantes procedentes de países de América Latina con un nivel de instrucción y de desarrollo mayor que el de los inmigrantes que vienen del Ecuador, Perú o Bolivia, que suelen proceder del mundo rural o indígena y cuyo plan migratorio es el de ahorrar y mandar remesas a su país para retornar a él. Por ello las comunidades religiosas de coincidencia cultural sirven como un refugio donde pueden conservar los lazos culturales que le unen a su país.

Ponemos fin a esta ponencia. Es un punto y seguido, dado que los resultados definitivos de nuestra investigación están aún por venir. Hemos querido presentar a lo largo de estas líneas la cuestión que nos impulsó a emprender este proyecto, los planteamientos metodológicos y, finalmente, algunas de las conclusiones etnográficas y teóricas que se van perfilando a medida que por el trabajo de campo vamos tomando contacto con las diferentes agrupaciones religiosas, formales e informales, que vamos encontrando. Estamos seguros que en este foro, que tiene una proyección de aplicación de la investigación a la gestión pública, el haber esclarecido un aspecto de la diversidad cultural propia de la sociedad andaluza multicultural, por efecto de la inmigración creciente de los últimos años, puede ser una aportación importante.

BIBLIOGRAFÍA

- ABUMALHAM, M. (ed.), 1995. *Comunidades islámicas en Europa*. Madrid: Trotta.
- APARICIO, R., TORNOS, A. Y LABRADOR, J., 1999. *Inmigrantes, integración, religiones. Un estudio sobre el terreno*. Madrid: Upco.
- BABÈS, L. (dtor.), 1996. *Les nouvelles manières de croire. Judaïsme, Christianisme, islam, nouvelles religiosités*. Paris: L'Atelier.
- BASTERNIER, A. Y DASSETTO, F., 1979. "Hypothèses pour una analyse des stratégies religieuses au sein du monde migratoire en Europe". *Social Compass* 1979/1, XXVI, 145-170
- BASTIAN, J.P, CHAMPION, F., ROUSSELER, K., 2001. *La globalisation du religieux*. Paris: L'Harmattan.
- BLANCO, M.A. y otros, 2004. *Guía de comunidades y entidades musulmanas de Granada*. Granada: Maristán.
- BOLZMAN, C. (1997): "Identidad colectiva, dinámica asociativa y participación social de las comunidades migrantes en Suiza: La búsqueda de la ciudadanía local". *Migraciones*, 2, 75-98.
- BOURDIEU, P., 1971. "Genèse et structure du champ religieux". *Revue Française de Sociologie*. XII, 295-334.
- CONSEJO EVANGÉLICO DE MADRID, 2003. *Las Iglesias y la migración*. Madrid: Consejería de Educación y Comunidad de Madrid.
- JIMÉNEZ-AYBAR, I., 2004. *El Islam en España. Aspectos institucionales de su estatuto jurídico*. Pamplona: Navarra Gráfica.
- JIMÉNEZ DE MADARIAGA, C., 1997. *Mas allá de Andalucía*. Sevilla: Fundación Blas Infante
- KEPEL, G., 1987. *Les banlieues de l'Islam. Naissance d'une religion en France*. Paris: Seuil.
- LEY ORGÁNICA DE LIBERTAD RELIGIOSA, 1980. Ley 7/1980 de 5 de julio(BOE, nº177, de 24 de julio de 1980).
- MANTECÓN, J. (coord.), 2004. *Confesiones minoritarias en España. Guía de Entidades y Vademécum normativo*. Madrid: Ministerio de Justicia.
- MARÍN, G., GARCÍA, J., LÓPEZ, A. Y CRESPO, R., 2003. *Marroquíes en España. Estudio sobre su integración*. Madrid: Fundación Repsol-Ypf.
- MORERAS, J.; 1999. *Musulmanes en Barcelona. Espacios y dinámicas comunitarias*. Barcelona: Cidob.
- MORERAS, J., 2004. "Predicar en tierra ajena: Los roles asumidos por los imames en el contexto inmigratorio", *IV Congreso sobre la Inmigración en España*.
- MURILLO, M., 2000. "¿Miedo a la religión en el reconocimiento jurídico de los grupos religiosos? Una reflexión en torno a la inscripción de entidades religiosas en la jurisprudencia española.", *IV Simposio Internacional "Milenio: miedo y religión"*.
- ODGERS, O., 2002. "La práctica religiosa entre los mexicanos residentes en el condado de San Diego". Anguiano y Hernández, eds. *Migración Internacional e identidades cambiantes*. México: El Colegio de Michoacán y el Colegio de la Frontera Norte.
- TÖNNIES, F., 1979. *Comunidad y Asociación: el comunismo y el socialismo como formas de vida social*. Barcelona: Península.

Atención de los menores marroquíes que emigran solos a Granada: intervención social profesional y retos político-sociales

M^a Auxiliadora Trujillo Vega

Trabajadora Social

JUNTA DE ANDALUCÍA (CAI “Angel Ganivet”, Delegación provincial para la Igualdad y Bienestar Social de Granada) y Universidad de Granada [Grupo de Investigación SEPISE – *Seminario de Estudios para la Intervención Social y Educativa*]

RESUMEN

Los menores de origen marroquí que emigran sin compañía de adultos que ejerzan la patria potestad o tutelas sobre ellos conforman una nueva realidad social, que necesita nuevos instrumentos de intervención social y educativa.

Estos menores no son vistos como personas sino como “problemas”. Han tenido unas condiciones de vida dura en su país y han realizado itinerarios, que ocasionan graves riesgos para su integridad, para llegar hasta las costas andaluzas y llevar a cabo su proyecto migratorio. Tienen familias que viven en condiciones de precariedad económica y que presentan distintas situaciones en cuanto a la atención y cobertura de las necesidades de sus miembros. El conjunto de la sociedad de acogida ha de afrontar nuevos retos en la intervención social y educativa con estos menores, dirigidos a posibilitarles una vida en condiciones de integración social, a la prevención de la situación de exclusión en la que pueden quedar atrapados y a la prevención de la emigración precoz, actuando en el país de origen.

Palabras claves Menor migrante. Menor extranjero no acompañado. Exclusión social. Proyecto migratorio. Protección de menores.

ABSTRACT

The Moroccan minors who emigrate without company of adults who are their parents or guardian, are a new social reality that needs new instruments of social and educative intervention.

These minors are not seen as people but as “a problem”. They have had conditions of hard life in their country and have made itineraries that revert serious risks for their integrity. Finally, they have arrived to the Andalusian coasts to carry out their migratory project. They have families who live in economic precarious conditions and with different situations to cover the necessities of his members.

Our society has to face new challenges in the social and educative intervention with these minors, focused to make them possible a life in conditions of social integration to prevent the social exclusion situation in which they can be caught and to prevent early emigration, acting in the origin country.

Key words Minor migrant. Not accompanied foreign minor. Social exclusion. Migratory project. Protection of minors.

I. INTRODUCCIÓN

Los menores migrantes configuran una realidad que cobra gran relevancia en nuestros días, originada por los flujos migratorios, determinados a su vez por diversas razones como el hambre, desempleo, persecuciones políticas, religiosas, etc.

Dentro del grupo de menores migrantes me referiré en la presente ponencia a los que venimos llamando “menores extranjeros no acompañados”, y dentro de este grupo a los menores de origen marroquí, con los que vengo trabajando desde el año 2001 en el centro de acogida inmediata “Angel Ganivet”, ubicado en la ciudad de Granada.

A partir de la década de los noventa se produce un incremento del número de menores migrantes que proceden sobre todo de las zonas más pobres del norte de África, siendo las comunidades de Andalucía, Canarias, Madrid, Barcelona y Valencia las que acogen la mayoría de los niños migrantes que llegan en solitario.

La ciudad de Granada no fue inicialmente un lugar de destino elegido por los menores, sin embargo las medidas de seguridad y vigilancia del Estrecho de Gibraltar son un factor decisivo en los cambios de ruta de la migración clandestina que realiza la dura travesía en pateras o zódiac. La utilización de estos medios por parte de chicos menores también supone una novedad, ya que inicialmente estos chicos venían utilizando otras maneras para atravesar El Estrecho más conocidas, como son la utilización de los camiones, autobuses o barcos.

El número de menores que ingresan en los centros de acogida dependientes de la Delegación Provincial para la Igualdad y Bienestar Social, se ha incrementado significativamente en los tres últimos años hasta llegar a la situación actual en la que Granada se ha consolidado como un destino preferente para los chicos que llegan a la costa de esta provincia y en donde este colectivo ha adquirido una dimensión significativa por número y por tiempo de estancia.

Los retos futuros en el trabajo con estos menores han de ir dirigidos a su inclusión en esta sociedad de acogida, así como a gestionar y canalizar adecuadamente los recursos existentes para este colectivo, potenciándolos a través de aunar esfuerzos de las instancias administrativas y sociales para que los menores puedan forjarse un futuro en condiciones de autonomía y emancipación y prevenir situaciones que aboquen a la exclusión.

El objetivo de esta ponencia, se centra en el análisis de este nuevo fenómeno y la elaboración de propuestas de actuación enmarcadas dentro de “las buenas prácticas sociales”.

El contenido de la ponencia se estructura en cuatro bloques: conocimiento sobre los menores migrantes (rasgos socio-demográficos, lugares de origen, itinerarios y proyectos migratorios); la atención a los menores, abordando cómo se ejerce la protección de este colectivo y se propicia el ejercicio de sus derechos; otra área temática importante será reflexionar sobre los profesionales que atendemos esta población, nuestros posicionamientos y los procesos profesionales y personales seguidos desde que aparecen los primeros chicos emigrantes a la actualidad; la última parte de la ponencia pretende aportar reflexiones en dos direcciones: el reto de la inclusión en la sociedad de acogida, abordando las dificultades a las que este colectivo tiene que enfrentarse, y las actuaciones dirigidas a la prevención de la emigración precoz.

II. ACERCARNOS A LOS MENORES MIGRANTES

a) Quiénes son

Respecto a sus características

- Mayoritariamente chicos marroquíes entre 14 y 17 años.
- Tienen un desarrollo físico y psicológico acorde con su edad cronológica.
- Presentan algunos problemas de salud, relacionados con una deficitaria alimentación.
- Son receptivos a la intervención educativa.
- Solo un porcentaje bajo de menores presenta adicciones y conductas disociales.

Problemas o personas.

La presencia en algunas calles o plazas de menores de origen marroquí con problemas de consumo de sustancias tóxicas y la continua presión de los medios de comunicación, generalizando esta problemática al conjunto de los menores que emigran, han configurado una visión muy negativa sobre ellos.

Estos menores son vistos como “problema” tanto en el ámbito profesional como en el social. Los medios de comunicación han contribuido significativamente a la percepción negativa de estos niños, relacionándolos únicamente con la delincuencia y el consumo de drogas, generándose respuestas muy duras por parte de la sociedad y algunas instancias administrativas. Esta visión inicial condiciona el conocimiento y acercamiento que podemos hacer hacia estas personas y, por tanto, la intervención y actuaciones que podemos realizar en la búsqueda de la atención de sus necesidades como menores y futuros adultos. Esta visión nos impide mirar a este colectivo como personas en crecimiento, con necesidades físicas y afectivas, sueños y deseos de integrarse en un mundo que contradictoriamente apuesta por la calidad en la atención a la infancia y la plena satisfacción de sus necesidades.

Respecto a la emigración

- Tienen proyecto migratorio y han elaborado un proceso de decisión largo.
- Tienen familiares o conocidos que han emigrado.
- Tienen un cierto conocimiento respecto a la protección sobre el menor en España.
- Tienen y mantienen una idea idealizada de sus posibilidades en España.
- No desean volver y tienen una percepción muy negativa de su país de origen.

Quiero emigrar.

La mayoría de los menores que he entrevistado, narran procesos largos para tomar la decisión de emigrar. Para muchos es un proceso de años durante los cuales su posición puede ser más o menos activa para lograr su objetivo. En algunos relatos encontramos historias tremendas, chicos que antes de arriesgar su vida definitivamente en una patera han atravesado casi todo su país hacia ciudades fronterizas donde intentarán la odisea de cruzar El Estrecho, viviendo en condiciones a las que no están acostumbrados, pasando penurias, viviendo en la calle, mendigando en las calles, volviendo una y otra vez a sus casas hasta convencer a sus familias para que acepten la intervención de la mafia y sufragar un gasto que supone un gran esfuerzo que les sobrepasa.

Es una decisión que toma el propio menor, aunque en su ejecución, acaben participando la familia, y la propia comunidad en algunas ocasiones. Esta participación que se concreta las más de las veces en la aportación económica (la familia vende un terreno o animales, adquiere préstamos) y en otras además en la gestión del viaje (contacto con intermediarios o mafias), nos ha llevado a extender la idea de que es la familia la que ins-

trumentaliza al menor, engatusada y engañada por una mafia que realiza una captación de niños ofreciendo Eldorado. Los datos obtenidos a través de los relatos de los menores, de la participación en estudios sobre el tema, de los contactos directos con familias a las que he visitado y a través de las lecturas de distintos expertos, no me confirman en esta idea; por supuesto existen mafias o grupos más o menos organizados que intervienen en el negocio de la inmigración ilegal, pero no podemos buscar en éstos las causas de esta emigración precoz.

Sin adentrarme en análisis sobre el fenómeno de la emigración que exceden por ahora mi campo competencial, paso a relatar las situaciones que actúan como detonantes en la decisión de estos menores, partiendo de las entrevistas de trabajo social realizadas a lo largo de estos años a los chicos que ingresan en el centro Ángel Ganivet.

En todos los casos, en la base de la decisión se encuentra una búsqueda de bienestar y progreso, alimentada por distintas situaciones:

- Una incorporación al mundo del trabajo muy temprana y en condiciones de explotación laboral, chicos que dejan la escuela en trono a los 10-12 años, que trabajan con horarios desde las 6-7 de la mañana hasta las 19-20 horas con un descanso a mediodía, cobrando entre 3€ y 5€ por su trabajo.
- Un acceso a la escuela con muchas dificultades: en las zonas rurales son muchos los niños que no tienen fácil la asistencia a la escuela, algunos tienen que caminar largos recorridos (8 ó 10 kms.), soportando las inclemencias del tiempo para llegar hasta el douar¹ más cercano en el que la mayoría de las veces la escuela sólo imparte los cursos correspondientes a la enseñanza primaria. Para la enseñanza secundaria las dificultades se incrementan. Además la economía precaria de la familia hace que esta no pueda soportar el gasto que genera la asistencia a la escuela, sin obviar aspectos relacionados con los déficit de la enseñanza en esas zonas.
- Unas relaciones familiares conflictivas o deterioradas: situaciones de malos tratos, divorcios o casamientos con segundas esposas por parte del cabeza de familia sin acuerdo con la primera, alcoholismo o abandono de la familia, incrementan en algunos casos el deseo del menor de una búsqueda de bienestar para su madre y hermanos. No quiero caer en el error de relacionar la emigración únicamente con este aspecto ya que como veremos más adelante las situaciones familiares que presentan estos niños son variables.
- Una concepción de la emigración vinculada estrechamente al éxito y al progreso, reforzada por las estancias vacacionales de vecinos, familiares y allegados. Y también por la información boca a boca entre los propios menores, que dan información a sus familias y amigos sobre su estancia en España y la existencia de los centros de protección. En esta fuente de información tienen especial relevancia los menores retornados, pues son testigos privilegiados con información directa acerca de la sociedad de acogida.
- Los menores tiene una idea idealizada de Europa o España, esta idealización perdura después de su estancia prolongada en España, y una convicción de que no tienen sitio en su país, de que allí no hay nada que hacer, de que su tierra no dará nunca nada. Todo esto contribuye a una concepción heroica de la emigración y a la aceptación de ésta como algo inevitable, determinista, relacionada con el destino.

¹ aldea

Respecto a la escolaridad y formación

- Han estado escolarizados y han dejado la escuela en torno a los 12 años.
- Han realizado trabajos relacionados normalmente con las tareas agrícolas u oficios.
- Condiciones de explotación laboral.

Quiero hacer un curso y trabajar.

Los menores vienen inicialmente con una idea de incorporación rápida al mundo del trabajo, produciéndose de entrada un desequilibrio expectativas-realidad, ya que el acceso al mercado de trabajo, en la mayoría de los casos, no es viable como respuesta inmediata una vez llegan a Granada, por un lado están los menores que no alcanzan la edad fijada por la normativa para el acceso al mundo laboral, 16 años; por otro lado los menores con más de 16 años topan con los procesos previos de documentación y regularización que son lentos, con dificultades como la falta de formación o el desconocimiento del idioma y otras inherentes al propio mercado de trabajo.

El acceso a los recursos educativo está normalizado, los menores son matriculados en distintos centros de enseñanzas regladas (ESO y PGS). La integración en el ámbito escolar es un proceso complejo no exento de algunas dificultades: incorporación al curso académico en fechas no coincidentes al inicio del mismo, asignación del curso según edad, desconocimiento del idioma español, no-correspondencia con las expectativas e intereses del menor. No obstante debemos señalar que estos menores son receptivos a la reformulación de su proyecto migratorio y aceptan la formación como parte del mismo.

Respecto a su familia

- Han vivido con su familia durante su infancia y hasta que se han venido a España.
- La familia vive en condiciones de precariedad económica y de exclusión social.
- Presentan distintas situaciones familiares.
- Viven en barrios o douares sin infraestructura y con escasos servicios.
- Tienen conocimiento de la intención de emigrar de su hijo o participan en el proceso de la toma de decisión.
- Los menores perciben a su familia como elemento de apoyo y sienten la responsabilidad de ayudarlas.
- Los menores mantienen contactos habituales telefónicamente con la familia.

Sé que mi hijo está bien.

Una de las mayores equivocaciones respecto a las ideas que tenemos sobre estos niños es la de situarlos de manera generalizada en situaciones familiares desestructuradas o bien sin ningún tipo de soporte familiar, calificándolos como “niños de la calle”. Muchos niños nos narran situaciones familiares normalizadas en su contexto, aunque con graves carencias para la satisfacción de las necesidades de sus miembros. En los relatos de otros niños encontramos situaciones familiares difíciles y con problemáticas graves. Pero el niño cuenta con su familia, ésta está presente de alguna forma aunque exista una separación en la distancia y en el tiempo, los contactos telefónicos de los menores con sus familias son habituales. En los proyectos de los chicos encontramos diferentes deseos, desde la visita vacacional cuando tenga los papeles hasta la reagrupación familiar o el acompañamiento a sus padres hasta La Meca.

Respecto a las situaciones familiares, Mercedes Jiménez (2003, 61) distingue cuatro de referencia:

- a) Una primera situación donde los menores están escolarizados, viven con su familia en un ambiente estable y la familia goza de una situación económica que cubre las necesidades básicas.

- b) Una segunda situación familiar, en la que los menores tienen problemas de escolarización y han tenido alguna primera experiencia laboral. Viven en un ambiente familiar afectivamente estable. Pueden pasar gran parte de su tiempo en la calle, pero no hacen de esta un medio de vida. La familia vive una situación económica precaria.
- c) Una tercera situación, en la que los menores viven en un ambiente familiar inestable y- suele darse la circunstancia añadida- con una situación familiar económica precaria o muy precaria.
- d) Una cuarta situación, en la que los menores viven en la calle y no mantienen una relación asidua con su familia.

Quiero destacar que esta diversificación de situaciones familiares se ajusta sobre todo a los menores que proceden de zonas fronterizas; respecto a los menores que llegan a Granada desde las zonas rurales la situación familiar más común se corresponde con aquella en la que los menores han dejado la escolaridad en torno a los 12 años y tienen experiencias laborales en tareas agrícolas o como aprendiz de algún oficio. Viven en un ambiente familiar afectivamente estable. La familia vive en una situación económica precaria. Vivencian a su familia como elemento de apoyo y en muchos casos son ellos mismos los que se consideran el soporte de apoyo hacia aquella, formulando en su proyecto migratorio la obtención de bienestar para sus padres y hermanos, produciéndose así una inversión de roles, ya que el menor asume responsabilidades que no le corresponden.

Referencia a las niñas

- Fenómeno alarmante e invisibilizado.
- Diversificación de países.
- Víctimas de redes de explotación: sexual, laboral, ambas.
- Acceso escaso al sistema de protección.

Vine con un vecino que me prometió trabajo.

La emigración de chicas solas empieza a ser un fenómeno alarmante e invisibilizado. La procedencia se diversifica, el mayor porcentaje provienen de países del Este, seguido por países de América Latina y países de África.

Estas chicas son víctimas en la mayoría de los casos de redes de explotación sexual, de explotación laboral o de ambas conjuntamente, y el acceso al sistema de protección es escaso. Éste se produce mayoritariamente tras una intervención o investigación policial.

La llegada de chicas marroquíes que vienen en pateras o zódiac empieza a cobrar relevancia y aunque todavía el número es bastante inferior que el de los chicos, se constata un aumento progresivo preocupante.

b) De dónde y cómo vienen

Los itinerarios

- Menores que vienen de zonas rurales.
- Menores que vienen de zonas fronterizas.

Es la primera vez que llego a España.

Los itinerarios que los menores siguen desde sus lugares de residencia hasta Andalucía son básicamente diferentes en función de las zonas de las que proceden. Entre los itinerarios significaremos los que siguen los menores que utilizan las pateras o zódiac, sobre todo por la relevancia que la llegada de estas a las costas andaluzas ha adquirido en los últimos meses y la repercusión social que ha supuesto.

Inicialmente, los menores que llegan a Andalucía lo hacen desde la ciudad fronteriza de Tánger (Tetúan - Ceuta es otro punto de partida hacia Andalucía que requiere un tratamiento especial al que no voy a referirme en esta ponencia por ser menor la frecuencia de este punto de salida entre los niños que llegan a Granada), utilizan distintas formas para cruzar clandestinamente El Estrecho, como polizones en los barcos, camuflados en camiones de mercancías o escondidos en los bajos de camiones o autocares que llegan hasta Algeciras u otros puntos de Andalucía. Los niños que realizan este itinerario proceden del mismo Tánger (Comuna Beni Makada, barrio de Ben Diban, Auama; Medina, kasbah), un alto porcentaje pertenece a familias que han realizado una emigración interior desde las zonas rurales. También utilizan este itinerario muchos otros niños cuyas familias viven en otras ciudades costeras o del interior y que se trasladan hasta Tánger para cruzar el estrecho. Éstos menores viven temporalmente en la calle en condiciones de precariedad y sufriendo situaciones de vulnerabilidad y riesgo; algunos no soportan estas condiciones y si no consiguen su objetivo vuelven temporalmente a su casa, hecho que puede repetirse muchas veces hasta lograr cruzar El Estrecho o buscar otras alternativas como la intervención de mafias que se encargarán de la gestión del viaje a cambio de una abusiva suma de dinero. Algunos chicos han logrado llegar hasta Algeciras y han sido devueltos en varias ocasiones.

Los menores que utilizan la patera o zódiac proceden de zonas rurales como Beni Mellal, el Kela Sregna o Khuribga; se trata de zonas pobres, desoladas por la sequía y en las que las condiciones de vida son de extrema pobreza.

Los menores harán una travesía interior desde su douar hasta Alhucemas y sus alrededores, utilizando distintas maneras: el traslado organizado por la propia mafia, el trayecto en autobús o taxi compartido por su cuenta y previo al contacto con algún intermediario etc. Una vez en la zona serán conducidos a los alrededores, ocultándose en casas o grutas situadas en bosques, durante días. Los relatos de los menores son impresionantes: cientos de personas hacinadas en espacios insalubres y peligrosos, caminatas de noche durante horas y horas, escasez de alimentos y agua, miedo y desesperación, aprovechamiento de las mafias que mercadean con las necesidades básicas de estas personas. Estas condiciones de vida mientras dura la espera al momento propicio para la travesía son de extremado riesgo y vulnerabilidad para mujeres y niños.

La travesía marítima tampoco estará exenta de peligros, una lancha de goma sobrecargada que surcará por mar abierto durante unas 24-30 horas, la situación de las personas llega con frecuencia al límite: mareo, fatiga, agotamiento extremo, desconcierto, desorientación, miedo; habrán de enfrentarse a las inclemencias del tiempo y a los imprevistos de las condiciones del mar, en definitiva, una travesía que supone un grave riesgo para la integridad física de estos menores. La llegada a la costa y el ingreso en un centro suponen para estos niños la superación de la barrera más importante para materializar su proyecto: llegar vivo.

Llegada al centro

Por la detección de la policía

- A la llegada de una patera.
- En los bajos de un camión.
- Realizando una actividad laboral.
- En la comisión de una infracción o delito.
- Deambulando por la calle.

Por petición propia del menor

- El menor que se dirige a la policía y solicita su ingreso.
- Proviene de otro centro de España.

Por solicitud de familiares y/o allegados.

Un chico me dijo que podía ingresar en un centro.

La llegada a un centro de protección se produce mayoritariamente por la detección por parte de la policía en las situaciones que hemos referido; no obstante quiero señalar que en ocasiones es el propio menor o sus allegados quiénes solicitan su ingreso dirigiéndose directamente a la policía: *“estuve primero en Murcia con unos familiares, luego en Almería, como no podía trabajar, un chico me dijo que me fuera a un centro; mi primo me trajo hasta Granada y me acompañó hasta la policía, aunque él no entró conmigo, el chico me dijo que los centros de Granada eran buenos”.*

c) Hacia dónde vienen

Tengo familia en Cataluña.

Un tema muy controvertido y del que vienen ocupándose los medios de comunicación, dándole especial énfasis, es el de las “fugas” de los centros. Las noticias de prensa únicamente recogen informaciones relacionadas con números en términos absolutos y realizan juicios de valor muy negativos, señalan como “causa de estas “fugas” ”la “incompetencia” de los centros de menores y del sistema de protección más genéricamente, a los que se les cuestiona permanentemente su capacidad para contener y controlar a estos niños. Esta visión contribuye aún más a la concepción de “problema” a la que hice referencia en el primer apartado. Estos planteamientos no entran en análisis cualitativos de las necesidades ni de las situaciones que presentan estos menores.

Podemos preguntarnos si permanecer en un centro o en una ciudad determinada es parte del proyecto migratorio de muchos de los niños que llegan a un punto determinado de Andalucía y en concreto a Granada.

Sólo un porcentaje de menores en torno al 20% de los ingresos que se producen va a permanecer en el centro de acogida. En relación con el porcentaje restante, mucho más numeroso, debemos conocer que se reparte entre a) chicos mayores que han podido pasar por menores como consecuencia de efectuar los ingresos sin la determinación de edad previa; b) chicos que no desean permanecer en la ciudad de llegada, su destino es, bien su ingreso en centros de otras ciudades donde se encuentran amigos o conocidos, o bien su integración con miembros de su familia extensa que viven en territorio español o europeo. Esta situación, muy común y conocida, se invisibiliza porque no hay un reconocimiento de esta realidad, el carácter restrictivo de las políticas migratorias, las dificultades en la concesión de visados para reagrupaciones familiares, el no- reconocimiento de figuras jurídicas como la Kafala están, en muchos casos, en las causas de esas supuestas fugas. Por otro lado hay que referirse a los menores que abandonan los centros porque no encuentran respuestas a sus expectativas de obtención de documentación ni se les ofrece un programa de intervención acorde a sus necesidades.

Poner un excesivo énfasis en hablar de fugas masivas de estos menores, parece estar obviando la existencia de esas otras realidades. En las autocríticas que deberían hacer las administraciones autonómicas no deberían ignorarlas y disponer mecanismos adecuados para que esas reagrupaciones familiares se realicen con garantías y transparencia.

III. EJERCER LA PROTECCIÓN

a) Situación legal

CONDICIÓN DE MENOR: sujeto de todos los derechos reconocidos en el marco normativo internacional, nacional y autonómico.

CONDICIÓN DE INMIGRANTES: aplicación de la normativa de extranjería.

DUPLICIDAD DE COMPETENCIAS:

- Decisión de retorno o permanencia: Administración del Estado.
- Atención y protección: Administración autonómica.

Me fui a Bilbao porque allí es más fácil conseguir papeles.

La situación legal de estos menores presenta una gran complejidad legal por la doble condición de emigrante y menor. Esta doble condición y lo relativamente nuevo de este fenómeno produce, a mi entender, unos efectos adversos como son una diversificación en la atención según el territorio autonómico o/y provincial y una descoordinación institucional, que a su vez propicia una gran incertidumbre y movilidad de los menores. Los niños tienen un cierto conocimiento de la protección en España, pero ese conocimiento es precario y formado sobre todo con la información que ellos mismos se van transfiriendo unos a otros. Las consecuencias a veces son muy negativas: chicos que interrumpen un proceso educativo porque han oído que en determinada provincia van a iniciar repatriaciones y abandonan un centro para ir a otra Comunidad Autónoma en la que también de oídas saben que pueden ser protegidos y documentados con mayor facilidad.

b) Atención a las necesidades y ejercicio de los derechos de los menores

Recepción del menor.

Cobertura de necesidades.

Acción educativa.

Integración en recursos.

Programas de apoyo.

Aplicación del procedimiento de actuación establecido para los servicios de protección de menores con adaptaciones a las peculiaridades de este colectivo.

Fase de recepción.

- Actuaciones iniciales para el conocimiento del menor.
- Decisiones sobre apertura de expediente, continuidad de la acogida, baja en el centro.

Fase de estudio, diagnóstico y pronóstico.

- Profundización en el conocimiento del menor.
- Emisión de informes, base para propuesta.

Fases de propuesta de la medida y plan de actuación y ejecución.

- Realización de informe propuesta: medida legal y objetivos incluyendo la regularización.
- Presentación a la Comisión Provincial de Medidas de Protección.
- Declaración de DESAMPARO y aprobación del Plan de Intervención por la C.P.M.P.
- Traslado a otro dispositivo residencial de la red de protección de acuerdo con los programas aplicables en cada caso.
- Seguimiento desde el Servicio de Protección de Menores.

Llegué a Granada hace nueve meses, quiero seguir aquí.

Mucho se ha recorrido desde el inicio de la atención a los niños de origen marroquí que ingresan en los centros de Granada, sin duda; pero mucho queda por hacer. Frecuente-

mente podemos oír de los profesionales que realizan la labor de la atención directa con los menores afirmaciones como “el perfil de estos niños ha cambiado”, refiriéndose a la permanencia más prolongada en los centros y a la mayor receptividad educativa. Esta afirmación coincide con la realidad sólo en parte, observándose otros factores que han contribuido a ese cambio; el esfuerzo realizado por la Administración y los centros ha tenido sus resultados en una mayor calidad de la atención, pasando desde la meramente asistencial a la educativa, buscando una perspectiva global dirigida a la satisfacción de las necesidades de los niños que ha tenido también una gran incidencia en los cambios de perfiles que observamos. En este camino iniciado los menores encuentran ciertas respuestas a sus expectativas o al menos la confianza de lograr sus objetivos a medio o largo plazo. Podemos decir que los menores sienten que el centro puede ayudarles, confían en los profesionales, mostrándose entonces más relajados, participando más activamente en las actividades y aceptando de mejor grado las propuestas que se les realizan. El proyecto experimental de realización de cursos de formación profesional y ocupacional llevado a cabo en el Centro “Ángel Ganivet” en el presente año para atender una de las necesidades específicas de este colectivo en relación con sus expectativas de incorporación al mundo laboral ha supuesto un gran avance en esta línea.

En nuestra acción con estos menores hemos querido mantener un principio de actuación genérica del sistema de protección como es la de ampliar el foco de la intervención a las “necesidades básicas de los niños”, es decir, a aquellas que han de estar cubiertas para garantizar su supervivencia física y psicológica (Manual de intervención de los servicios de atención al niño, junio 2000). En este sentido debemos considerar que las necesidades de estos menores coinciden básicamente con las necesidades de los jóvenes (ver taxonomía de las necesidades del niño. F. López, 1995, anexo manual de intervención de los servicios de atención al niño, 2000, 281) aunque observamos otras relacionadas con su condición de menores migrantes. Algunos autores no hablan de necesidades específicas, sino que estiman que por sus circunstancias, en ocasiones, son necesarias diferentes vías y procedimientos para su satisfacción de las que se han previsto para la población autóctona (Giménez, y Suárez, 2000, 57).

Siguiendo este principio hemos aplicado, en nuestro centro de acogida, los mismos procedimientos técnicos y administrativos que se siguen habitualmente con los menores españoles aunque con determinadas adaptaciones. En la atención educativa y social también se viene apostando por esta línea de trabajo aunque se están evidenciando dificultades, a veces ajenas y otras intrínsecas, en la búsqueda de alternativas para la satisfacción de necesidades, que abordaré en el siguiente apartado.

IV. REFLEXIONAR SOBRE NUESTRO TRABAJO

Los profesionales

Todo lo que sé, toda mi experiencia.

La llegada de estos menores a los centros de protección ha supuesto un cambio importante en las tareas cotidianas de los profesionales y ha supuesto también encontrar nuevas dificultades en el desempeño de las funciones de los trabajadores. Las dificultades de comunicación y de comprensión de este fenómeno han ido configurando un discurso pesimista que afortunadamente parece ir cambiando, aunque todavía hoy podemos observar entre algunos profesionales y responsables de centros posiciones de rechazo para la atención de estos chicos.

A veces estos discursos pasan por entender que estos niños no sólo son un problema, sino que además este problema es ajeno, no nos corresponde, es el otro país el que debe ocuparse de ellos. Estas premisas entran en contradicción con la normativa legal internacional, nacional y autonómica en materia de infancia que no establece diferenciación en el reconocimiento de los derechos de los niños.

Los profesionales hemos tenido y tenemos que hacer un replanteamiento de nuestro trabajo, un trabajo que en la mayoría de los casos no ha sido buscado y en el que nos podemos sentir inicialmente frustrados (todo lo que sé, la formación adquirida, mi experiencia no me sirve), al no contar con instrumentos eficaces y válidos para afrontar la nueva tarea que representa la intervención con estos menores.

En la intervención de los profesionales (enmarcada en un contexto social, político y administrativo), dirigida a los menores que emigran, se han de seguir los principios de actuación que marcan las leyes de protección, generales para toda la infancia, para garantizar el ejercicio de sus derechos y entre los que se señala con especial relevancia “la supremacía del interés del menor”.

Otro principio rector de la actuación de los poderes públicos es “el mantenimiento del menor en el medio familiar de origen, salvo que no sea conveniente para su interés”. En base a este principio se argumenta la prioridad de la reagrupación del menor migrante; sin embargo debemos considerar que para que ésta se desarrolle con éxito se debe prever: a) que no se vulnere ningún derecho del menor, incluido el derecho a ser oído; b) que se asegure que el menor no va a regresar nuevamente a España, exponiéndose nuevamente a situaciones en las que pelagra su integridad física; c) que se establezcan programas de coordinación y cooperación con los Estados de origen de los menores.

No existen en nuestra normativa unos principios específicos para la actuación con este colectivo, pero en la situación actual se hace necesario su formulación para orientar el trabajo cotidiano hacia las buenas prácticas sociales. El papel de los profesionales en este sentido debe ser activo en la elaboración de propuestas. Entre estos principios señalo los siguientes:

- Anteponer su condición de menores a la de migrantes.
- No juzgar en relación con si deben retornar a su país o quedarse en éste.
- Respetar sus derechos reconocidos en la legislación internacional, nacional y autonómica.
- Reconocer su derecho a forjarse un futuro mejor.
- Facilitar la inclusión en este contexto socio-cultural.
- Conocer y tener presentes determinadas claves culturales propias de su país de origen que faciliten la comunicación y la relación con los menores.
- Facilitar los contactos del menor con su familia.
- Aplicar los mismos procedimientos de actuación técnica y educativa que se llevan a cabo con los menores españoles a este colectivo, realizando las oportunas adaptaciones.
- Ayudarles a replantear su proyecto migratorio.
- Afrontar la intervención sin prejuicios.

Por último quiero apuntar la necesidad de que existan políticas definidas que orienten a los profesionales en el trabajo, que impulsen modelos de atención a las necesidades de estos menores, que doten de los recursos necesarios para el trabajo efectivo y que aborden las necesarias actuaciones de coordinación en los distintos niveles

competenciales. Estas premisas son absolutamente necesarias para abordar el trabajo directo con eficacia y ofrecer a los menores oportunidades reales de crecimiento y desarrollo en autonomía, así como facilitarles el ejercicio de sus derechos que como menor y como persona tienen reconocidos, apostando por la integración social frente a la exclusión.

V. EL RETO DE LA INCLUSIÓN SOCIAL

“El aprendizaje del ejercicio de derechos y deberes que la sociedad reconoce, sin excepción alguna, a todos sus miembros, constituye la única garantía de adquisición y consolidación de la ciudadanía, esto es, la pertenencia activa a un grupo social. Este es el verdadero significado de la integración social” (Amina Bargach).

a) Contexto y adversidad

- Mirada.
- Predominancia cultural.
- Barrera idiomática.
- Trabas administrativas.
- Diversificación de la actuación administrativa.
- Descoordinación institucional.

“Jóvenes inmigrantes escapan de los refugios para esnifar pegamento” [titular de prensa].

Sin caer en simplificaciones, dada la complejidad que los procesos de integración social revierten, podemos afirmar que los menores marroquíes que han emigrado solos, se encuentran en una situación de riesgo de exclusión social. Intervenir para eliminar los factores de riesgo y evitar que los menores queden atrapados en la exclusión es una responsabilidad de todos. Los menores configuran un grupo vulnerable que ha de enfrentarse a numerosas dificultades una vez llega a la sociedad de acogida.

Sin duda uno de los factores más negativos que podemos señalar es el de la mirada hacia ellos: titulares de prensa, como el que marca el inicio de este apartado, son una constante casi diaria que van conformando una imagen de estos niños cargada de tópicos y estereotipos, que están provocando serias reacciones de racismo y xenofobia. Los tópicos y etiquetas que recaen sobre estos menores constituyen una continua referencia a relacionarlos con la delincuencia y el consumo de drogas: “son niños de la calle y sin familia”, “tienen conductas delictivas y antisociales”, “toman drogas”; pero también existen otros que los predisponen a la imposibilidad de poder convivir en esta sociedad, tratándolos como “individuos sospechosos”: “son una avalancha”, “nos están invadiendo”, “viene solo la escoria”, “no quieren estar en los centros, en los que además crean muchos conflictos”... Esta mirada tiene su peor repercusión en el rechazo social que provoca hacia estos chicos.

Pero además los menores tendrán que afrontar otras dificultades en una sociedad con una cultura predominante que desconocen. El idioma es un instrumento básico facilitador de inclusión en la sociedad de acogida. Los menores cuando llegan a los centros, tras la experiencia de la travesía, tienen que afrontar un proceso arduo para desenvolverse en el nuevo contexto y el desconocimiento del nuevo idioma supone la primera barrera que han de superar.

Por otro lado, los procesos de documentación, por su lentitud en la mayoría de los casos, ocasionan una gran incertidumbre y malestar que contribuye a la movilidad y errancia de estos menores.

b) Factores para la inclusión social

- Conocimiento y comprensión del nuevo contexto.
- Instrumentos para la comunicación.
- Facilitación de formación.
- Preparación para una vida independiente.
- Acceso a los recursos, sociales, educativos, de salud.
- Reconocimiento social.

“Acercamiento entre fogones. Menores marroquíes tutelados por la Junta enseñan su gastronomía a estudiantes de restauración de Jaén” [titular de prensa]

La adquisición de conocimientos de valores, usos, costumbres supone un proceso de gran complejidad del que va a depender en gran medida el éxito de la integración de estos menores. Los menores necesitan conocer y aprender nuevas costumbres y usos para el desenvolvimiento social, adaptarse a nuevos hábitos, gustos culinarios o maneras de relacionarse en los distintos contextos formales e informales en los que se va a desarrollar su vida cotidiana.

Éste es un proceso que necesita tiempo y acompañamiento, siendo una dificultad añadida, en el caso de los menores, la ausencia de figuras adultas que sean referentes con ascendencia sobre ellos, así como la falta de redes de apoyo y de control social existentes en cualquier contexto propio. Por otro lado es necesario considerar, respetar e interaccionar con la cultura de origen, creando espacios de interculturalidad en los distintos contextos en los que se desarrolla la vida de estos chicos.

Facilitar esos conocimientos, instaurar programas de aprendizaje del idioma de la sociedad de acogida, disponer de nuevos profesionales como mediadores interculturales o intérpretes, propiciar una formación acorde a los intereses de los menores, posibilitar el acceso a los servicios básicos (dirigidos al conjunto de la población para garantizar la promoción de la calidad de vida y la satisfacción de los derechos fundamentales para todos los individuos), ofrecer contextos de residencia estables, con referentes afectivos, que afronten con rigor las funciones para la socialización y la cobertura de las necesidades físicas y psico-afectivas que cumplen normalmente las familias y que en el caso de los menores emigrantes es necesario suplir. En definitiva, preparar a los menores para una vida adulta de calidad, independiente y participativa debe ser el objetivo de nuestra intervención para evitar la exclusión y favorecer la adquisición y consolidación de la ciudadanía.

Pocas veces los menores cuenta con el reconocimiento social, los titulares como el que encabeza este apartado son excepciones que pueden contribuir al cambio necesario que esta sociedad debe hacer para propiciar la convivencia pacífica y basada en el respeto de las diferencias.

VI. ACTUAR Y PREVENIR

Podemos actuar para eliminar riesgos y condiciones de vulnerabilidad.

Estamos ante un fenómeno que ya no es tan novedoso y que perdura, adquiriendo mayor relevancia (el número de menores migrantes ha aumentado significativamente en los tres últimos años). Nos encontramos ante una realidad social concreta: menores que abandonan su familia, su entorno, su lengua, su cultura y emprenden un viaje a lo desconocido, a otra sociedad en la que deberán afrontar la vida en unas condiciones hostiles y llenas de dificultades. Las respuestas de las administraciones han estado marcadas por la improvisación y lentitud ante esa realidad social.

Por otro lado no existen estudios suficientes que analicen con rigor cómo ha sido la atención de estos menores en las distintas comunidades autónomas, cuáles han sido las trayectorias de vida de estos menores, si han logrado ejecutar sus proyectos migratorios o por el contrario han sido abocados a la exclusión social.

Estos estudios aportarían reflexiones muy necesarias para encontrar líneas de trabajo para favorecer la integración o evitar la exclusión de los menores que han emigrado y para afrontar actuaciones de prevención de esta emigración precoz.

En relación con los menores que se encuentran ya en esta sociedad de acogida considero necesario facilitar su inclusión en el actual contexto en el que se desenvuelven a través de una intervención profesionalizada, algunos de cuyos componentes aquí exponemos:

Condiciones para propiciar el ejercicio de la intervención social y educativa:

- Políticas definidas.
- Provisión de recursos.
- Diversificación de programas.
- Formación de los profesionales.
- Mediación intercultural.
- Coordinación de los actores sociales en los distintos niveles de competencia.

Coherencia en la intervención social y educativa:

- Definición de la finalidad de la protección.
- Atención integral a las necesidades de los menores.
- Información y asesoramiento a los menores.
- Participación de los menores en los procesos de decisión.
- Atención individualizada.
- Relación con la familia.

Espacios de convivencia interculturales:

- Centros no específicos.
- Acceso a recursos normalizados para la población.
- Programas de fomento de la convivencia.

Agilidad y eficacia:

- En la detección.
- En la determinación de la edad.
- En la protección.
- En la regularización.
- En la decisión sobre reagrupación en origen o permanencia en la sociedad de acogida.
- En la garantía de derechos de los menores.

Implicación de las distintas administraciones, incluida la local (hasta ahora, al margen en Granada):

- Programas de detección de niños en riesgo.
- Programas animación socio-educativa.
- Programas terapéuticos.
- Programas de participación ciudadana.
- Programas de emancipación.
- Programas de aprendizaje del idioma.

Actuaciones para sensibilizar a la población de acogida:

- Visualización las necesidades de estos niños.
- Reconocimiento de sus logros.
- Difusión de otras miradas.
- Conocimiento de la cultura de la sociedad de origen.

Actuaciones en el país de origen:

- Programas experimentales.
- Convenios con organizaciones sociales que se encuentran en el país de origen.
- Proyectos que contemplan el desplazamiento de profesionales entre los dos países. Visitas a las familias.
- Programas de acercamiento del menor a la familia.
- Investigaciones transnacionales.

En relación con la prevención de la emigración precoz estoy de acuerdo con Mercedes Jiménez que propone una línea de trabajo a tres niveles:

- A largo plazo, mejorando la situación en general de la infancia y la adolescencia, en temas laborales y educativos y mejorando el sistema de protección de la infancia en Marruecos.
- A medio plazo, interviniendo en las zonas de origen de estos chavales y con sus familias.
- A corto plazo, trabajando con los menores “potenciales” migrantes para ofrecerles otras opciones posibles y reales de futuro. (Jiménez 2005. 220).

VII. A MODO DE CONCLUSIÓN

Los menores de origen marroquí que emigran sin compañía de adultos que ejerzan la patria potestad o tutelas sobre ellos conforman una nueva realidad social, que necesita nuevos instrumentos de intervención para eliminar los riesgos de exclusión social existentes en el contexto de la sociedad de acogida.

Estos menores no son vistos como personas sino como “problemas”. Han tenido unas condiciones de vida dura en su país y han realizado itinerarios que ocasionan graves riesgos para su integridad hasta llegar a las costas andaluzas.

El perfil responde generalmente a chicos varones, entre 15 y 17 años que han realizado un proceso largo para la toma de decisión de emigrar y ejecutar el acto migratorio. Buscan calidad de vida y bienestar. No quieren ser retornados. Quieren “papeles”, formación y trabajo. Tienen familias que viven en condiciones de precariedad económica y que presentan distintas situaciones en cuanto a la atención y cobertura de las necesidades de sus miembros. Mantienen contactos habituales con estas. Establecen relaciones de confianza con los profesionales que los atienden, siempre que ello no suponga una amenaza para su continuidad en España. Esta amenaza provoca movilidad y errancia por el territorio nacional.

Las respuestas institucionales para asegurar la cobertura de sus necesidades, garantizar sus derechos y propiciarles una vida digna en condiciones de integración social han sido hasta ahora insuficientes, por lo que se hace necesario apostar por la intervención educativa y social basada en el conocimiento de sus características y de sus necesidades como personas y como jóvenes. Toda la sociedad tiene responsabilidades en esta apuesta por su integración social.

Es necesario también acometer actuaciones de tipo preventivo tanto para evitar la exclusión social de los chicos que han emigrado como para erradicar la emigración precoz.

AGRADECIMIENTO

Para concluir quiero expresar mi agradecimiento a los niños que me han contado sus historias, dándome la oportunidad de compartir con ellos sus sueños, sus preocupaciones, sus afectos, sus sonrisas y en ocasiones sus llantos.

BIBLIOGRAFÍA

- APISF, 2003. Menores desprotegidos en las calles de Tetuán. ¿Podemos construir caminos que cambien destinos?. A.P.IS.F. Fundación CODESPA, UNIÓN EUROPEA.
- DIRECCIÓN GENERAL DE INFANCIA Y FAMILIA, 2000. *Manual de intervención de los servicios de atención al niño*. Sevilla. Junta de Andalucía.
- GIMÉNEZ, C y SUÁREZ, L. 2000. *Menores no acompañados: análisis general. Cuadernos de investigación*. Universidad Autónoma de Madrid.
- JIMÉNEZ ÁLVAREZ, M. 2003. *Buscarse la vida. Análisis transnacional de los procesos migratorios de los menores marroquíes en Andalucía. Cuadernos de la Fundación Santa María*. Madrid SM Ediciones.
- RAMÍREZ, A y JIMÉNEZ, M. (coords). *Las otras migraciones: la emigración de menores marroquíes no acompañados a España*. Madrid: Akal.

Inmigración y sistema educativo

[Mesa IV]

Aprendizaje cooperativo y atención a la diversidad. Una propuesta de
interculturalidad en el sistema educativo

María García-Cano Torrico

Profesora del Dpto. de Antropología Social

UNIVERSIDAD DE GRANADA

Esther Márquez Lepe

Lic. en Ciencias Políticas e Investigadora de las Cortes Generales

Belén Agrela Romero

Profesora de la Escuela Universitaria de Trabajo Social

UNIVERSIDAD DE JAÉN

La participación de las asociaciones de inmigrantes en los centros educativos de
la provincia de Almería: Propuestas de intervención

Antonio González Jiménez

Grupo de investigación "*Investigación y Evaluación en Educación Intercultural*"

UNIVERSIDAD DE ALMERÍA

El sistema educativo de Ceuta ante los alumnos árabo-musulmanes

Rafael Jiménez Gámez

Responsable del Grupo de Investigación HUM-230

UNIVERSIDAD DE CÁDIZ

Aprendizaje cooperativo y atención a la diversidad. Una propuesta de interculturalidad en el sistema educativo

María García- Cano Torrico¹

Profesora del Dpto. de Antropología Social

UNIVERSIDAD DE GRANADA

Esther Márquez Lepe²

Lic. en Ciencias Políticas e Investigadora de las Cortes Generales

Belén Agrela Romero³

Profesora de la Escuela Universitaria de Trabajo Social

UNIVERSIDAD DE JAÉN

RESUMEN

Nuestra propuesta de participación al IV Seminario sobre la Investigación de la Inmigración Extranjera en Andalucía pretende describir el proyecto europeo CLIEC (Cooperative Learning in European Contexts) denominado AMIGHA en su versión castellana (Aprendizaje Multicultural e Instructivo con Grupos Heterogéneos en el Aula). El texto presenta en primer lugar, el estudio de los principios fundamentales que de acuerdo con el CLIEC han de orientar la educación intercultural en las aulas. En segundo lugar, una breve descripción y análisis de las actuaciones y experiencias que hemos obtenido tras los tres años en los que hemos desarrollado el proyecto CLIEC en los colegios de las poblaciones onubenses de Moguer, Almonte y Bonares. Finalizamos perfilando algunas líneas futuras de reflexión y acción derivadas de dicha experiencia y, sobre todo, con el objetivo de avanzar hacia un concepto de Educación Intercultural más dinámico y “más allá de la población inmigrante” entendida como la única categoría que construye interculturalidad en el ámbito educativo.

Palabras claves Educación. Aprendizaje Cooperativo. Interculturalidad. Diversidad.

ABSTRACT

The text we are proposing for taking part in the IV Seminario sobre la Investigación Extranjera en Andalucía has the object to describe the European Project CLIEC (Cooperative Learning in European Contexts), renamed into the spanish version as AMIGHA (Aprendizaje Multicultural e Instructivo con Grupos Heterogéneos en el Aula). Firstly, the article show the main guidelines which, according to the CLIEC, have to orientate the intercultural education in the classroom. Secondly, we describe and analyse in brief the actions and experiences we have obtained along the three years we have developed the CLIEC project in Spain at the onubenses schools of Moguer,

¹ mgcano@ugr.es

² emarquez@ugr.es

³ bagrela@ujaen.es

Almonte and Bonares. In the end, we outline some future lines of reflection and action arise from this experience and, especially, in order to move forward a more dynamic concept of Intercultural Education, “beyond the immigrant population”, envisaged as the unique category that builds interculturality at the educational area.

Key words Education. Cooperative Learning. Interculturality. Diversity.

PRESENTACIÓN

La educación intercultural más allá del inmigrante. Este fue el título de la sesión de trabajo que sirvió de punto de inicio para establecer contacto con el profesorado de la zona del Condado de Huelva. Desde comienzos del curso 2002/03 y durante los tres años siguientes que han transcurrido, hemos estado desarrollando en cuatro colegios de las poblaciones onubenses de Almonte, Moguer y Bonares el proyecto europeo CLIEC (Cooperative Learning in European Contexts), que en su versión castellana denominamos AMIGHA (Aprendizaje Multicultural e Instructivo con Grupos Heterogéneos en el Aula). La realización del CLIEC dentro de las aulas ha consistido fundamentalmente en la implementación de una metodología basada en el “Aprendizaje Cooperativo” (metodología CLIM - Cooperative Learning in Multicultural Groups-) a través de tres unidades didácticas dirigidas al alumnado de entre nueve y doce años. En paralelo, el trabajo específico dirigido al profesorado se ha realizado a través de dos tipos de actividades: 1) sesiones de formación en materia de Educación Intercultural y Aprendizaje Cooperativo, y 2) talleres de trabajo que nos han permitido debatir y reflexionar con los/as docentes distintos principios teóricos, conocer sus prácticas y provocar el auto-cuestionamiento de su propia acción.

En nuestros primeros contactos, tanto con el profesorado como con quienes son responsables de su formación en la zona, quedó patente la vinculación causa-efecto que se establecía entre Educación Intercultural y presencia de población inmigrante. De hecho, en mayo del año 2002 se nos requirió, en calidad de investigadoras y como miembros de un grupo de investigación en materia de Interculturalidad de la Universidad de Granada, para la organización de unas jornadas, curso, seminario... “algo” que diera respuesta a la demanda que estaba siendo percibida por el Centro del Profesorado (CEP)⁴ de la provincia de Huelva. Esta demanda se materializaba en cuestiones tales como: “¿cómo afrontar la enseñanza de la lengua española?”, “¿cómo lograr el contacto con las familias de alumnado inmigrante extranjero?”, “¿cómo evitar su absentismo escolar?”, “¿cómo prevenir los conflictos xenófobos en los centros educativos?” y, sobre todo, “¿cómo integrar su cultura en la escuela?”. El objetivo propuesto por los responsables del CEP era ofrecer actividades al profesorado que comenzaba a encontrar en sus aulas alumnado de origen inmigrante extranjero y requerían soluciones ante los “nuevos problemas” que ésta circunstancia concreta suponía tanto para la comunidad educativa en general como para la práctica docente en particular. Sirva de ejemplo el extracto de unas notas de nuestro diario de campo tomadas en estas primeras reuniones.

⁴Los Centros del Profesorado (CEP) “son las unidades de la Consejería de Educación y Ciencia (de la Junta de Andalucía) encargadas de la dinamización, planificación y desarrollo de la formación del profesorado en su zona geográfica de actuación” (artículo 8 Decreto 110/2003, del 22 de abril por el que se regula el Sistema Andaluz de Formación Permanente del Profesorado).

Algunas de las impresiones que más me interesa destacar sobre nuestra primera reunión con el CEP son las siguientes. En primer lugar, tienen un objetivo muy claro y es encontrar estrategias de qué hacer con la población inmigrante escolarizada que llega a sus centros educativos (...). En segundo lugar, quieren formar al profesorado mediante la celebración de jornadas, conferencias, seminarios... no se ha hablado de la formación continua.(...) Otro aspecto interesante que me interesa destacar de esta reunión es la percepción del contexto en cuanto a recepción de población inmigrante. Demandan Educación Intercultural no sólo por el volumen de escolares inmigrantes que ya existe sino además por el que se “avecina que vendrá” (Diario de campo de una de las autoras del texto. Septiembre del 2002)

La provincia de Huelva, al igual que ocurre en otras provincias de Andalucía como Almería⁵ o Jaén se caracteriza por la demanda de mano de obra extranjera durante las campañas agrícolas (fundamentalmente en el cultivo de la fresa y los cítricos). Esto supone que durante estas campañas se produce, en algunas localidades de la zona, un aumento considerable de porcentaje de población inmigrante extranjera de origen no comunitario. No obstante, este carácter de estacionalidad está desapareciendo gradualmente debido a un progresivo asentamiento de estos colectivos de población y a la intensificación de la agricultura. De modo que esta provincia se ha convertido en los últimos diez años en “nuevo” contexto receptor de población inmigrante extranjera. Algo que se observa en las estadísticas de la provincia y en la evolución del porcentaje de población residente en la zona que, desde el año 1992, cuando se contabilizaba un total de 1978 extranjeros comunitarios y no comunitarios, ha aumentado hasta las 5356 personas que se registran en el año 2000⁶.

Este incremento también se ha visto reflejado en el número de alumnado extranjero a pesar de que aún supone un porcentaje muy bajo con respecto a la población nacional. De hecho, el colectivo de alumnado extranjero escolarizado sólo representa un 1.6% sobre el total del matriculado durante el curso 2002/2003 (Ortiz, 2005) en la provincia de Huelva. Sin embargo, su evolución temporal resulta significativa ya que si miramos hacia atrás vemos como en el curso 98/99 sólo suponían un 0.13% del total.

Según el profesorado, esta presencia “cada vez más significativa”, está generando una sensación de frustración ante la imposibilidad de desarrollar o crear estrategias educativas frente a estas “nuevas” necesidades y “nuevos problemas” asociados, frecuentemente, al hallazgo de una cada vez mayor “diferencia cultural”. Es en este contexto cuando aparece la Educación Intercultural, no como movimiento de reforma educativa sino como respuesta, al igual que en el caso europeo, a necesidades derivadas del mercado de trabajo y la llegada de mano de obra extranjera. No hay que olvidar que el origen y la construcción del “multiculturalismo” y su penetración en el sistema educativo estuvo vinculado al debate en torno al rendimiento académico de “minorías étnicas” o, simplemente a la presencia de alumnado procedente de otros contextos. Es decir, fue

⁵Estas dos provincias de la región de Andalucía, aunque concentran uno de los mayores volúmenes de población extranjera junto con la provincia de Málaga, muestran tipologías muy distintas de inmigración. En el caso de Almería, la diferencia fundamental con Huelva es que debido a la agricultura intensiva de la zona, la demanda de mano de obra extranjera es constante durante todo el año, por lo que no existen diferencias tan acentuadas entre unas estaciones y otras. Esto se traduce en una mayor estabilidad física y laboral, y prueba de ello es que entre Málaga y Almería suman el 66% del total de trabajadores extranjeros en Andalucía con permiso de trabajo.

⁶Datos según el Anuario de Extranjería. Fuente: Márquez y García (2003)

“su condición de inmigrantes” la que justificó y aún hoy lo sigue haciendo, la intervención pedagógica “intercultural” o “multicultural”⁷ (Dietz 2003, 59).

En este contexto fue concedido desde la Comunidad Europea el proyecto CLIEC a comienzos del curso 2002/03. Desde la Universidad de Granada pensamos que este proyecto implicaba una forma diferente de abordar la interculturalidad, entendida ahora como diversidad en plural, y no exclusivamente, como atención al alumnado extranjero, tal como se había venido entendiendo hasta entonces en nuestra Comunidad y en la provincia. En consecuencia, y como respuesta a su demanda, nuestra propuesta de colaboración nos obligó a contactar con todo el profesorado, tanto con el que contaba con alumnado extranjero en su aula como el que carecía de éstos/as. En este sentido, uno de los puntos centrales del proyecto que hemos pretendido transmitir al profesorado a lo largo de estos tres años, ha sido entender la Educación Intercultural a partir del uso de la diversidad interna –concebida en plural y- no reducirla a un tipo de educación especial en función de las diferencias de color, origen étnico o nacionalidad. Lo que pretendíamos era concienciar al profesorado de la necesidad de hacer un uso de la diversidad entendida a partir de las diferentes categorías que construyen la heterogeneidad, como: diferencias de lengua / dialecto, religión y sistemas de valores, conocimientos y destrezas, estatus académicos/ talentos intelectuales, etnicidad y nacionalidad, estatus legal, bagaje socio-económico (clase social), origen geográfico (rural/ urbano), género y orientación sexual, edad, posibilidades físicas, historia personal incluyendo condiciones familiares, etc. (Batelaan y Van Hoof 1996)

Si bien esta forma de gestionar el análisis de la interculturalidad no es nueva, entendemos que el atractivo y novedad del proyecto reside principalmente en el énfasis que concedimos a dos aspectos: a) el trabajo cooperativo entre el alumnado haciendo hincapié tanto en el grupo mayoritario como en los grupos minoritarios; b) en los modos de interacción a través del uso de roles y propuestas didácticas con soluciones abiertas.

Esta forma de abordar la Educación Intercultural suponía un giro en muchas de las prácticas que hasta entonces había desarrollado parte del profesorado, por lo que el proyecto no fue recibido con demasiada efusividad en un primer momento, si bien tampoco fueron reacios al mismo. La perspectiva de un cambio metodológico en sus clases les provocaba cierto rechazo, pero la disponibilidad de materiales elaborados para contextos pluriculturales les resultaba interesante y tranquilizadora. Esto generó una actitud positiva en la medida en que esta documentación podía aportarles nuevas ideas para desarrollar estrategias educativas que les permitieran comunicarse con el alumnado “culturalmente distinto”.

EL PROYECTO CLIEC EN EL AULA: APRENDIZAJE COOPERATIVO Y ATENCIÓN A LA DIVERSIDAD

La aplicación de la metodología del “aprendizaje cooperativo” al trabajo con grupos multiculturales surgió en Bélgica, en la región de Flandes, en el año 1995. Su origen institucional está vinculado con el Center for Intercultural Education, donde se adaptó el método de aprendizaje “Instrucción Compleja” (C.I.) para dar forma a la Educación Intercultural en los centros educativos (Van Den Branden y Van Gorp 2000). La base teórica del C.I. fue

⁷ Diversos autores coinciden en distinguir entre multiculturalismo e interculturalidad. Con el primer concepto se refirieron a “la yuxtaposición o presencia de varias culturas en una misma sociedad” (Muñoz 1997, 120), mientras que por interculturalidad entiende la interrelación entre culturas. No obstante, ambos términos también pueden utilizarse como sinónimos siendo más utilizado el de multiculturalismo en la literatura anglosajona y el segundo de ellos en la europea continental.

desarrollada anteriormente por la profesora Elizabeth Cohen y su equipo de la Escuela de Educación de la Universidad de Stanford en California (EE.UU.). El objetivo fundamental de Cohen era provocar el aprendizaje y desarrollar las destrezas intelectuales y sociales del alumnado partiendo de sus propias capacidades y conocimientos. De este modo, el *aprendizaje cooperativo*, a través de la interacción del alumnado, se convierte en el modo de trabajar la interculturalidad bajo dos premisas básicas: eliminar las diferencias de estatus y hacer uso de las múltiples habilidades asignando competencias a todo el alumnado.

La metodología y los materiales propios del proyecto basado en el aprendizaje cooperativo con pequeños grupos nos han servido como instrumento para concretizar nuestra propuesta de gestionar una “educación intercultural” basada en la atención a la diversidad. Nos ha permitido además, reflexionar en torno a la esencialización y simplificación que se hace de la Educación Intercultural, y que la explica a partir de su vinculación única a argumentos de carácter “cultural” o “culturalista”, según los cuales, el reconocimiento de la diversidad y la desigualdad en el aula se distingue por la existencia de grupos de “diferente cultura”, “raciales” o de “distinto pasaporte”. Por el contrario, el reto que nos propusimos era partir de la diversidad –en plural- potenciando la *interacción* entre el alumnado para desarrollar tanto las *destrezas intelectuales como sociales* de manera *equitativa*, consiguiendo llevar a la práctica el principio rector del proyecto: vivir –practicar- y aprender en el aula desde la diversidad (Paelman 2002).

En concreto definimos el aprendizaje cooperativo como:

(...) aquel enfoque pedagógico en el que se da una estructuración tal del aprendizaje que grupos heterogéneos de alumnos pueden trabajar juntos hacia el logro de una meta compartida en el mismo proceso de aprendizaje. Esto es, cada estudiante no se responsabiliza en exclusiva de su aprendizaje sino también del de otros miembros del grupo. La clave, por tanto, no es otra que la positiva interdependencia mutua (...) (Santos 1994, 129-130)

Uno de los aspectos más relevantes de este modelo de enseñanza-aprendizaje aplicado a la Educación Intercultural es el hecho de que los grupos de trabajo son heterogéneos -reflejándose en la diversidad de capacidades, características personales y diferente estatus entre el alumnado-. Dicho aspecto, tal como señalan Johnson y Johnson (1975, citado por Wag 1995), muestra que el modelo de aprendizaje cooperativo aumenta el rendimiento del alumnado cuyo éxito y estatus es más bajo, y además promueve la adquisición de habilidades sociales así como de valores democráticos.

Hay tres ideas que sintetizan este tipo de metodología y que suponen un cambio en la organización y tareas dentro del aula:

- a. La organización de la interacción. Tareas y responsabilidades
- b. El estatus de los participantes
- c. Los contenidos de aprendizaje

a. La organización de la interacción. Tareas y responsabilidades

Tradicionalmente, los roles del profesorado y el alumnado han estado caracterizados por mantener una relación unidireccional donde a la figura docente se le otorga el papel de especialista, quien domina y transmite conocimiento. El alumnado, en tanto que desposeído del conocimiento, tiene por objetivo la recepción y asunción del mismo. Por la unidireccionalidad desde la que se plantea, aún produciéndose dentro de un aula donde los receptores son numerosos, se espera, sin embargo, que el alumnado tenga una actitud adecuada para el aprendizaje; individualista en aras del éxito y al margen de destrezas sociales que fueran resultado de la interacción comunicativa con el resto de compañeros (Santos 1994).

Desde la metodología cooperativa se potencia la interacción en el trabajo de todo el alumnado en tanto que grupo. De este modo, se pretende que en su actividad cotidiana incorpore las tareas de preguntar, escuchar, argumentar, explicar... al resto de compañeros/as del aula, siendo éste al mismo tiempo recurso y receptor de aprendizaje. Para garantizar un adecuado proceso de enseñanza aprendizaje, el profesor/a tiene que asegurar la organización de la interacción, adecuando la composición de los grupos a la diversidad y heterogeneidad dentro del aula. Para ello, tiene que permanecer atento a cuestiones como la aleatoriedad, rotación y heterogeneidad en la composición de los grupos (Batelaan y Van Hoof 1996):

El proceso de participar todos juntos hace consciente al alumnado de que su trabajo es el que permite el resultado final del grupo. Para lograrlo, es necesario crear un clima de responsabilidades (-) mediante el cual, todos y cada uno/a de los/as alumnos/as deben asumir tareas, aportando y respondiendo a las demandas del grupo. Así, el alumnado conoce y trabaja bajo los siguientes principios (Paelman 2002, 20):

- “Todo el mundo puede hacer algo, nadie puede hacerlo todo”
- “Tienes el deber de ayudar al otro”
- “Tienes el derecho de pedir ayuda a otros”
- “Nadie es más inteligente que todos juntos”

Teniendo como referente estas pautas, que se convierten en slogan de trabajo, se organiza la acción e interacción en el aula, respetando la diversidad y garantizando la igualdad de oportunidades de todo el alumnado.

b. El estatus de los participantes

Uno de los principales objetivos del trabajo en Educación Intercultural mediante el aprendizaje cooperativo es la ruptura de cualquier tipo de desigualdades, sean de la naturaleza que sean. Desigualdades que se construyen y manifiestan con la existencia de jerarquías y de estatus entre el alumnado pero que no son ajenas a las existentes en otros múltiples aspectos de la vida social.

Reflexionar sobre la posición o estatus del alumnado es de suma importancia dado que repercute tanto en la imagen que el profesorado y los/as compañeros tienen sobre él/ella, como sobre su autoimagen, lo que afecta de forma directa a su proceso de aprendizaje y los resultados académicos. En este sentido, nos resultan muy útiles las referencias al respecto de Díaz-Aguado (2003, 32-35) y cómo trae a colación el efecto *Pygmalión* para explicar y analizar cómo las expectativas que el profesorado tiene sobre el alumnado producen un efecto determinante en los resultados académicos del mismo.

Tener como referencia dichos aspectos nos da muestras de la importancia que tienen las expectativas y el estatus bien asignado por parte del profesorado, o bien fruto de la interacción del alumnado (éxito en el deporte, llevar ropa de marca...), en el proceso de enseñanza-aprendizaje y sobre todo en el logro de la igualdad de oportunidades. Por ello, desde la metodología que estamos describiendo se propone, por una parte, un cambio en el rol que tradicionalmente ha sido otorgado al profesorado, y de otra, un cambio en los roles que adopta el alumnado. Esta posibilidad para organizar y poder decidir el “cómo hacer” dentro del aula compromete al profesorado implicado en el proyecto a delegar progresivamente su autoridad en los/las alumnos/as (Batelaan y Van Hoof 1996). Dicho proceso podríamos describirlo en tres momentos, a lo largo de los cuales el profesorado adopta los siguientes roles:

- Antes de implementar las unidades CLIM-AMIGHA. En los primeros momentos el profesorado deberá crear un clima adecuado en el aula orientando al alumnado

para la adquisición de destrezas y actitudes de cooperación y diálogo.

- Durante el CLIM-AMGHA, ahí el profesorado tendrá el papel de “organizar, guiar y observar el proceso de aprendizaje y dar el necesario feedback” (Paelman 2002).
- Y después del CLIM-AMIGHA, en donde se intenta hacer posible esa transferencia de destrezas en la enseñanza que el alumnado ha adquirido y aplicado.

c. Los contenidos

En el sistema educativo tradicional se ha prestado una mayor atención a las inteligencias, habilidades y destrezas verbal y lógica que a otro tipo de competencias. En consecuencia, es en torno a ellas sobre las que han girado tanto el currículum como la metodología propuesta para su desarrollo. En el proyecto AMIGHA se aprecian todo tipo de inteligencias como la espacial, artística, social, rítmica, emocional... de tal manera que las tareas que se proponen, hacen uso de dichas inteligencias para que el alumnado sea y se sienta útil para el grupo. Un aspecto importante es observar cómo ya no es sólo el profesorado el que asigna competencias sino que son los propios compañeros/as quienes asumen dicha función. La repercusión más inmediata es el sentimiento de “ser buenos en algo”, de ser útiles para los demás, cambiando su auto-imagen y haciendo que los miembros de un grupo sean interdependientes unos de otros.

Una característica fundamental de las distintas actividades recogidas en las unidades didácticas que se han llevado a la práctica en el proyecto AMIGHA es el carácter abierto de las soluciones. Es decir, se admite que existen distintas soluciones, distintas propuestas a la hora de dar respuestas, lo que conlleva la negociación y el sentido crítico hacia las cuestiones planteadas. De este modo, el conocimiento no se considera como reproducción de definiciones, sino que implica la comprensión, y por tanto, la aplicación, explicación y conexión con la realidad (Batelaan y Van Hoof 1996).

EL PROYECTO CLIEC EN ESPAÑA: ACTORES Y EXPERIENCIAS

La organización del proyecto CLIEC- AMIGHA en España ha supuesto la implicación de diversos actores que han participado de distinto modo en actividades desarrolladas a lo largo de estos tres años. Referenciamos brevemente los actores e instituciones que de manera directa han formado parte del proyecto CLIEC, AMIGHA en España:

- *Steunpunt ICO* (Center for Intercultural Education de Gante, Bélgica). En tanto que coordinadores del proyecto europeo ha sido la institución encargada de gestionar y dinamizar las distintas fases y acciones comprendidas en el CLIEC. Han dirigido una vez al año los seminarios de formación dirigidos a los grupos de teacher trainers de cada uno de los países participantes y reuniones de coordinación con los distintos socios europeos.
- *Coordinación en España*, llevada a cabo por dos investigadoras del Laboratorio de Estudios Interculturales de la Universidad de Granada⁸. Las actividades desarrolladas han estado relacionadas, por un lado, con la organización y dirección de actividades a nivel local tomando como referencia los objetivos del proyecto Comenius (actuaciones como planificaciones anuales, contacto con el profesora-

⁸ María García-Cano Torrico y Esther Márquez Lepe han asumido la gestión de la coordinación de dicho proyecto en España.

do a través de reuniones periódicas, elaboración de documentos...). Y, por otro, todas aquellas actuaciones que han pretendido la difusión del proyecto, así como fomento del debate teórico en torno a la Educación Intercultural y el Aprendizaje Cooperativo (destacamos los encuentros con profesorado en cursos de formación, jornadas, congresos científicos⁹, publicación de artículos¹⁰...)

- *Teacher Trainers*. Esta figura ha sido la encargada de recibir formación en esta nueva metodología y, a su vez, formar al profesorado participe en el proyecto. Una vez al año los teacher trainers de cada uno de los países socios han recibido conjuntamente formación relacionada con la metodología cooperativa y sobre el contenido de las distintas actividades llevadas a cabo posteriormente en las aulas, ya fueran “actividades de romper el hielo”, “creación del clima de la clase para el trabajo cooperativo” o implementación de las Unidades CLIM. En España, el grupo de las teacher trainers ha estado formado por tres profesoras siendo sus tareas prioritarias, una vez recibida anualmente la formación en Bélgica, por un lado, diseñar y desarrollar la estrategia de formación más adecuada para el profesorado participe en el CLIM-AMIGHA y, en segundo lugar, impulsar, dinamizar y potenciar la continuidad del trabajo en los distintos colegios implicados en el proyecto.
- *Profesorado*. Esta figura ha sido la encargada en última instancia de implementar cada una de las actividades en las aulas. El profesorado que ha participado pertenece a cuatro centros de la provincia de Huelva, concretamente a las localidades de Almonte, Bonares y Moguer.

Las actividades que se han llevado a cabo en los “colegios CLIM-AMIGHA” debían seguir una misma secuencia temporal en el desarrollo e implementación del proyecto en sus aulas. Esta secuencia empezaba con el desarrollo de las “actividades de romper el hielo”¹¹ para que el alumando se fuera familiarizando con la metodología cooperativa y el trabajo en grupo. Una vez conseguidos estos objetivos, en las clases debían desarrollarse las distintas unidades CLIM¹² (traducidas al castellano) de forma progresiva y siempre dentro del horario lectivo oficial. De este modo, se podía observar el desarrollo de los materiales belgas en las clases españolas.

Después de tres años de desarrollo del proyecto AMIGHA en España podemos decir que las prácticas han sido muy diversas y dispares según los distintos colegios participantes y el profesorado implicado. El análisis y valoración de las mismas surge del contacto continuo que hemos tenido con la comunidad educativa que ha participado en el proyecto, así como de la observación de las prácticas que se han desarrollado en distintas aulas. Espacios y acciones para la coordinación, seguimiento y evaluación tales como: la formación del pro-

⁹ Algunas de las presentaciones públicas en las que hemos dado a conocer nuestro trabajo en el proyecto CLIEC y hemos debatido su desarrollo y resultados ha sido en encuentros con el profesorado en ejercicio a través de los cursos organizados por la asociación Unión Romani sobre intervención educativa celebrados en Atarfe (Granada) y Sevilla en octubre y noviembre del año 2003 respectivamente; en el curso de formación para el profesorado organizado por el CEP “Sierra de Córdoba” en febrero del 2003; en las Jornadas sobre Inmigración celebradas en mayo del 2003 en la ciudad de Málaga; en el Congreso Nacional de Escuelas de Trabajo Social ¿Es posible otro mundo? Celebrado en Huelva en el año 2004; en el congreso Internacional Learning Conference en julio del 2005, entre otros.

¹⁰ Consultar Márquez y García-Cano (2004) y Dietz, García-Cano y Márquez (en prensa).

¹¹ De este modo se han denominado al conjunto de actividades llevadas a cabo en el aula, previas al desarrollo de las unidades CLIM. Los objetivos fundamentales de éstas eran explicar, hacer consciente al alumnado y qué éste experimentara la importancia del trabajo en grupo expresados en slogan cómo “Nadie es más inteligente que todos juntos” o “Todo el mundo puede hacer algo, nadie puede hacerlo todo”.

¹² El total de Unidades elaboradas en el contexto flamenco y editadas por el Steunpunt ICO (Center for Intercultural Education de Gante, Bélgica) son seis. En el contexto español se han traducido y adaptado tres de estas unidades bajo los títulos: Unidad 1 ¿Hacemos una fiesta juntos?, Unidad 2: ¿Te falta un tornillo? y Unidad 3 ¿Cara o cruz?.

fesorado (realizada anualmente), el contacto con las Teachers Trainers (permanente durante todo el año), encuestas y entrevistas con el alumnado, y sesiones de trabajo conjuntas con los formadores, los coordinadores y el profesorado. A través de éstas hemos podido sistematizar las distintas experiencias que se han llevado a cabo en los diferentes colegios participantes. Teniendo en cuenta los datos extraídos, desde un interés analítico y en un intento por presentarlo sintetizadamente, hemos identificado tres experiencias distintas, de las que destacamos los factores y condicionantes que han permitido uno u otro desarrollo.

A) Experiencia 1: Colegio en el que, partiendo del compromiso del centro en su totalidad, se ha dado un completo desarrollo de las distintas actividades propuestas dentro del proyecto CLIEC. Se pudo realizar una planificación conjunta del horario del centro y de las clases del profesorado para facilitar la implementación del proyecto. Desde el inicio del mismo hasta su conclusión, el equipo docente de este centro ha realizado cada una de las actividades previstas.

La edad del alumnado con el que se ha trabajado ha estado comprendida entre 9 y 11 años, lo que se corresponde en el sistema educativo español a los niveles de 4º, 5º y 6º de Primaria. El profesorado ha desarrollado las actividades CLIM AMIGHA sobre la base de una programación que comprometía a las distintas clases partícipes durante 1h y 30 minutos a la semana. La cuestión de la dedicación de sesiones dentro del horario lectivo a las actividades del proyecto ha sido uno de los aspectos más controvertidos ya que nunca era suficiente para finalizar las tareas propuestas, pero además, porque implica que el profesorado se cuestione cómo organizar y qué actividades priorizar a diario. Esto se ha visto reflejado en los encuentros que hemos mantenido de forma paralela con el profesorado donde ha sido uno de los temas más debatidos y sobre los que más se ha reflexionado. En estos seminarios, algunos profesores han cuestionado las posturas de compañeros que expresan la “necesidad de terminar los libros de texto de las distintas asignaturas” y que manifiestan “no disponer de tiempo para el desarrollo de un libro más (como es el caso de las unidades CLIM)”. Argumentan en contra, la importancia de reflexionar sobre el “modo” de impartir el contenido más que la “cantidad” de contenidos que se imparten y no están de acuerdo en que el factor “tiempo” sea la excusa para la falta de innovación en el aula.

Un factor de éxito de esta experiencia en este colegio, ha sido, sin lugar a dudas, el papel de mediadora, dinamizadora y apoyo que ha representado en el centro una profesora para el resto de sus compañeros. Dos características importantes han convergido en su figura: por un lado, su formación y rol de teacher trainer en el proyecto, por lo que su presencia dentro del aula durante el desarrollo de las actividades tanto pre-CLIM-AMIGHA como durante la implementación de las unidades CLIM ha servido de motivación y apoyo al profesorado para llevarlo a cabo durante todo este tiempo. Y, en segundo lugar, su función de “jefa de estudios” en el centro, lo que ha permitido una adecuada organización tanto de espacios como de horarios, siendo líder y dinamizadora de las actividades comprendidas en el proyecto.

En este colegio la metodología de aprendizaje cooperativo y educación intercultural no ha sido una experiencia aislada y anecdótica en el tiempo, sino que ha repercutido directamente en la planificación, organización e ideario del centro. Algunos datos que muestran esta situación han sido:

- La celebración de reuniones periódicas del profesorado de los distintos cursos que participan en el proyecto AMIGHA (niveles de 4º, 5º y 6º de primaria, alumnado de 9, 10 y 11 años) con el objetivo de tomar acuerdos y organizar las distintas actividades.

- Elaboración de carteles con los roles que el alumnado lleva a cabo en el trabajo en grupo, así como los slogan CLIM-AMIGHA, que fueron colocados en una pared de la clase con el objetivo de hacerlos visibles durante toda la jornada de clase y que el profesorado pueda referirse a ellos en cualquier área del currículo y, no sólo, en el momento en el que se realizan las actividades específicas CLIM-AMIGHA.
- La adquisición y uso de los materiales necesarios para trabajar en clase que fueron adquiridos por la dirección del centro para que se utilizaran por todos los grupos de forma rotatoria.
- El desarrollo de actividades de forma conjunta y coordinada por todo el centro al final de cada unidad, como por ejemplo, la celebración de una fiesta al final de la Unidad 1¹³ o preparación de una exposición al término de la Unidad 2¹⁴
- La presencia dentro del aula de una teacher trainer junto a los profesores tutores de cada curso. Si bien los y las profesoras eran responsables únicos de formar los distintos grupos dentro del aula puesto que conocían las características del alumnado y las mejores posibilidades de hacer grupos heterogéneos, esta figura ha servido de apoyo para su trabajo en el aula. Además, el hecho de estar presentes dos profesores dentro del aula cuando se trabaja las actividades previas o las unidades CLIM ha facilitado tanto su desarrollo como la posibilidad de hacer observaciones de utilidad por ambas partes.

El alumnado por su parte expresa en términos generales que les gusta trabajar con las unidades CLIM, así como los juegos y actividades previas. La razón fundamental a la que aluden es que les parece “muy divertido”. Esta aceptación del aprendizaje ha favorecido su implicación. Otras razones importantes manifestadas han sido el que “aprenden a hacer cosas juntos” y “aprenden cosas de sus compañeros”. Al respecto, el profesorado destaca algunas cuestiones de interés:

- Observa cómo, a medida que avanza el tiempo, el alumnado aprende a utilizar los recursos y productos de otros grupos.
- Piensa que es posible delegar responsabilidades en el alumnado, tanto en la realización de actividades que pertenecen a las unidades CLIM como en actividades de centro al margen del proyecto.
- Descubren distintas habilidades, al margen de las intelectuales, en muchos niños/as que antes no conocían. Fundamentalmente a través de actividades que implican habilidades motoras, artísticas, de manera que los alumnos que antes se mostraba muy tímidos y no participaban en las asignaturas de matemáticas, lengua, etc. ahora se convierten en líderes de otros compañeros.
- Reflexionan sobre la dificultad de controlar los turnos de palabra ya que todo el alumnado tiende a hablar al mismo tiempo y esto provoca ruido y desorden en el aula. A pesar de ello, observan cómo el alumnado desarrolla habilidades en la resolución de conflictos.

B) Experiencia 2: Colegio donde sólo algunos de sus profesores/as desarrollan las actividades propuestas por el CLIEC, si bien lo hicieron al margen de los plazos establecidos. Es

¹³ En la Unidad 1 ¿Hacemos una fiesta juntos? el objetivo final es la celebración de una fiesta. En torno a dicho propósito se organizan las distintas actividades y rotaciones para, en la síntesis, llevarla a término.

¹⁴ En la unidad 2 ¿Te falta un tornillo? el objetivo final es hacer una exposición del uso que el alumnado ha hecho de la técnica aprendiendo y poniendo en práctica el uso de materiales, herramientas y procedimientos.

destacable el compromiso individual del profesorado más que el del centro educativo.

La experiencia de este colegio es ilustrativa de los problemas e inconvenientes con los que se encuentra el profesorado en su actividad diaria cuando se le oferta su participación en experiencias de este tipo. El profesorado identifica estas dificultades refiriéndose, por un lado, a aspectos de tipo organizativo: “no hay una planificación a nivel de centro”, “cada año trabajan con alumnado distinto por lo que el trabajo realizado un año ha de ser retomado al siguiente sin asegurarse su continuidad”, “sobrecarga de trabajo para preparar las actividades CLIM-AMIGHA que ha de desarrollar en la clase”... Por otro lado, se refieren a cuestiones que tienen que ver con la percepción de sí mismos y sus posibles “limitaciones” relacionadas con la escasez de formación y habilidades suficientes para desarrollar las actividades de aprendizaje cooperativo dentro del aula.

Así, encontramos en este colegio profesorado que comparte los principios y el proyecto educativo que propone el CLIM-AMIGHA en cuanto que implica la atención a la diversidad en todas sus facetas, experimentar con metodologías participativas y proponer contenidos con soluciones abiertas. Pero, por contra, aseguran que todos estos principios son difíciles de llevar a la práctica y se manifiestan “desencantados” ante lo que perciben como “un proyecto más”, innovador, pero no realista a la hora de ser puesto en práctica en sus aulas y centros.

C) Experiencia 3: Colegio donde no es posible desarrollar ninguna de las actividades propuestas por el CLIEC, a pesar del compromiso adoptado por el equipo directivo y la disposición por parte de éste de los recursos de tiempo y espacio necesarios para facilitar su desarrollo.

Ésta ha sido la experiencia más paradigmática de todas las que hemos coordinado. Encontramos, por una parte, el compromiso y la disposición de los horarios y recursos necesarios por parte del equipo directivo del centro para gestionar y hacer efectivo en las mejores condiciones el desarrollo de las actividades pre-CLIM-AMIGHA y las unidades CLIM-AMIGHA pero, por otra, una nula implicación por parte del profesorado para ponerlo en práctica en sus aulas. Los factores que entendemos han llevado a esta situación podemos dividirlos en dos grandes ámbitos: aquellos vinculados con condicionantes extrínsecos al profesorado como ha sido la movilidad a otros centros, prolongadas ausencias ante permisos maternales u enfermedades...; y, en segundo lugar, los debidos a factores intrínsecos y que tienen que ver con aspectos relacionadas con la forma de concebir la educación y el modo de llevar a cabo su quehacer docente.

Ha sido precisamente este segundo tipo de condicionantes o factores que hemos denominado intrínsecos, los que más nos han interesado analizar, en tanto en cuanto, se nos revelan como los discursos más críticos con el proyecto CLIM-AMIGHA y sus propuestas. En un intento por dilucidar los argumentos aducidos encontramos todos aquellos que cuestionan su “supuesto” carácter innovador añadiendo que “no es tan distinto de lo que venimos haciendo a diario en nuestras aulas”. Analizar este posicionamiento nos ha revelado algunas claves no de éxito sino, precisamente, de todo lo contrario: ¿por qué, a pesar de contar con el apoyo y recursos necesarios el profesorado, no se hace partícipe del mismo?

Este asunto es sin lugar a dudas de una alta complejidad y nos obligaría a analizar desde una perspectiva holística e integral lo que es el quehacer profesional docente en el sistema educativo español, aspecto que se nos escapa de los intereses de estas páginas. Apuntamos tímidamente algunas reflexiones por lo significativas que se han revelado durante nuestra experiencia, aunque somos conscientes de la necesidad de señalar otras muchas a fin de comprender en su globalidad dicha cuestión.

- Por un lado, los efectos “perversos” provocados por la Ley de Ordenación General del Sistema Educativo (LOGSE) de 1990. y los utópicos idearios que forjó durante

su preparación en relación a cuestiones como la atención a la diversidad, innovación didáctica, etc.. Lo que supuso muchos esfuerzos a distintos niveles, que para muchos maestros/as nunca se vieron ni reconocidos ni materializados. Esto ha creado un clima de desmotivación y escepticismo ante cualquier anuncio de innovación que hace que los cursos de formación se desarrollen con un bajo interés centrado en, más que conocer, conseguir un título que sea de utilidad para otras cuestiones fuera del aula (como es el hecho de conseguir puntos para cambiar de destino, entre otros asuntos), y esto se plasma en que llevar a cabo experiencias innovadoras no sea la norma sino, más bien, la excepción.

- La tradicional separación entre universidad y escuela representada en la metáfora “los que piensan” frente a “los que hacemos” y que conduce a hacer perpetua la separación, construida más que real, entre teoría vs. práctica, el ámbito epistemológico y de construcción del conocimiento vs. el ámbito empírico y de la práctica educativa. Dicha separación en muchos casos se materializa en las escuelas con el recelo ante “los intrusos de fuera” y a percibir como poco prácticas las propuestas que se hacen desde la universidad.
- La percepción de “estar solo” en esto o de “ser siempre los mismos los que estamos en los mismos asuntos” conduce a muchos profesionales de la enseñanza a ir abandonando con el tiempo su implicación y participación en cursos de formación, celebración de jornadas, seminarios, organización de actividades o programas de innovación. El reconocimiento, o precisamente, la escasez de reconocimiento institucional y/o frente a sus compañeros no satisface, para muchos, el esfuerzo o los resultados obtenidos.
- La falta de continuidad de los proyectos propuestos por instancias externas a la institución educativa propiamente dicha (p.j. Comisión Europea, universidad, etc.). El profesorado no se siente protagonista de los mismos y percibe este trabajo muy alejado de la realidad cotidiana de su centro y aula, donde aisladamente llegan los resultados obtenidos o quedan como experiencias piloto sin más repercusión.
- La escasez de claridad conceptual y con ello de planteamientos políticos y de intervención adecuados a la atención de la diversidad, interculturalidad, diferencia o desigualdad. En España, se sigue apostando por posturas que de nuevo identifican interculturalidad igual a inmigración, igualdad como lo equivalente a defender la uniformidad entre el alumnado y diferencia como lo más cercano a la desigualdad. En la medida que estos asuntos no se trabajen, los proyectos identificados “interculturales” o de “atención a la diversidad” seguirán siendo demandados o aceptados para su desarrollo sólo en aquellos contextos donde sea significativa (desde el punto de vista de problemática social, no tiene por qué ser numérica) la presencia de población inmigrante extranjera, no reconociéndose otras formas de diversidad.

APRENDIZAJE COOPERATIVO Y EDUCACIÓN INTERCULTURAL “MÁS ALLÁ DEL INMIGRANTE”

Desde una perspectiva antropológica -y en la medida que nos planteamos nuestra labor de coordinación del proyecto CLIEC en España no simplemente como la gestión de actuaciones y fases- desplegamos una serie de instrumentos que nos permitieran reflexionar junto con el profesorado, contribuir de algún modo al análisis, conceptualizar y crear un debate en torno a la construcción de significados que sobre la “Educación Intercultural” se viene realizando en el contexto educativo y escolar actual en España. El primer paso fue

identificar cuáles son los elementos a partir de los cuales se ha construido la llamada “educación intercultural” vinculada exclusivamente a la categoría inmigración. Las entrevistas en profundidad realizadas al profesorado, así como las sesiones de trabajo que mantuvimos con éste, nos permitieron reconocer algunos de estos errores en torno a los cuales se concibe y practica la “interculturalidad” así como a la atención a la diversidad cultural y social en el sistema educativo. Apuntamos los resultados extraídos:

1. *Énfasis en las diferencias.* La Educación Intercultural se demanda y propone ante la existencia de diferencias en las aulas tales como color de piel, diferentes orígenes nacionales, religiones, lenguas... La coexistencia de tales diferencias ha llevado a muchos docentes a demandar nuevas estrategias didácticas siendo calificadas de interculturales (García; Granados y García-Cano 2000). Éste fue el caso del proyecto CLIEC- AMIGHA en España, siendo la llegada de inmigrantes al contexto de Huelva, o más bien, la advertencia y/o preparación ante el flujo que a corto o medio plazo se predice llegará a nuestras sociedades y/o a nuestros centros, la principal motivación para el desarrollo de actividades de educación intercultural.
2. *Folklorización de la cultura.* Los primeros contactos con el profesorado nos llevaron a tomar como punto de partida, en la teoría y en la práctica, la premisa según la cual la Educación Intercultural viene justificada la mayor parte de las veces no tanto, o no exclusivamente, ante la presencia de población inmigrante extranjera sin más, sino ante la asociación de dicha presencia con el concepto de “diferencia cultural”, convertido éste en panacea de la diferencia/desigualdad y, por tanto, en vehículo de “desplazamiento y ocultación de realidades de la desigualdad social” (Carrasco 2003). En este sentido, la cultura es entendida como algo profundo e inmutable que la educación o la interacción entre grupos no puede cambiar. El problema fundamental de esta concepción es la poca dinamicidad y capacidad de interpretación y re-construcción que se otorga al concepto cultura. Es decir, tendemos a cosificar y asignar cultura a los miembros de un grupo en vez de inferir la cultura de dicho grupo. Sin embargo y como afirma García Castaño en relación a la cultura “no se trata de una entidad transportable y medible sino más bien disoluble y escurridiza que se construye y reconstruye en la interacción y por ello resulta imposible de cosificar, medir o marcarle las fronteras” (García 1996, 18)
3. *Interculturalidad como excepción.* Derivado del punto anterior, los proyectos de educación interculturalidad han sido desarrollados en la práctica educativa a través de proyectos concretos y puntuales en el tiempo (como excepción, no como práctica cotidiana). Las experiencias de muchos centros educativos en materia de interculturalidad no han ido más allá de la celebración del día o la semana de la interculturalidad, amenizada y/o reducida a ágapes o conciertos musicales, sin trascender a un análisis más profundo sobre el significado y valor de la diversidad y la necesidad de potenciar la igualdad de oportunidades más allá de lo anecdótico.
4. *Diferencias culturales: ¿reconocimiento y/o igualdad?.* Es frecuente encontrar en el sistema educativo mensajes, junto al inmovilismo otorgado a la cultura, de respeto y enriquecimiento mutuo entre diferentes grupos culturales entre los que llegan y los nacionales. Esto responde, la mayoría de las veces, a la expresión de una deseabilidad social de convivencia pacífica más que a la comprensión y aceptación de cómo, en situaciones de igualdad entre diferentes grupos, la cultura se *reconstruye*, cambia y da lugar a nuevas formas de actuar que afectan a ambos grupos. Leamos el extracto de una entrevista realizada a una profesora en la que

nos definía lo que según ella debía de ser la interculturalidad en educación, “riqueza cultural aunque todo permanezca según su propia esencia”:

Pienso que educar interculturalmente debe ser lo bueno de los distintos sitios y que esos niños lo asuman, no que cambien sus hábitos o que cambien... sino que vean que existen otras culturas y que tienen cosas tan bonitas o más bonitas que la suya. Entonces es un enriquecimiento (...)
(Maestra, tutora del Tercer curso de Primaria, 24 de febrero del 2003)

La Educación Intercultural como “educación para las minorías” tiende a estereotipar y segregar al alumnado de origen inmigrante asignándole una etiqueta impuesta en la que se detallan todos los estereotipos que la sociedad receptora tiene construidos sobre tal o cual “cultura” de pertenencia (FETE 2001, 15).

Frente a estas consideraciones, las propuestas del proyecto CLIEC- AMIGHA y los aspectos que hemos trabajado sobre Educación Intercultural a través de la metodología del aprendizaje cooperativo con el profesorado para transformar no sólo las prácticas, sino sobre todo, para contribuir a la reflexión-acción del profesorado en el aula han sido las siguientes:

- La EDUCACIÓN debe entenderse a partir del reconocimiento de que vivimos en una sociedad que es multicultural, es decir, que está caracterizada al mismo tiempo por diversidades muy heterogéneas y que dichas diversidades conducen en las relaciones de convivencia a la desigualdad de ciertos grupos o colectivos concretos. De este modo, la Educación- no es una mera asignatura, un modo o estrategia de cómo enseñar en el aula sino que es el medio para entender y organizar el currículo y el modo de educar en el respeto y la igualdad de oportunidades de forma transversal a todos los conocimientos. En este sentido, desde el proyecto CLIEC- AMIGHA se parte de la consideración de que las políticas educativas en las sociedades occidentales democráticas tienen –o deberían tener- como objetivo el fomento y el desarrollo de la igualdad de oportunidades de todos los sujetos y grupos sociales, bajo el presupuesto de que democracia implica pluralismo y respeto de las diferencias (Batelaan y Van Hoof 1996).

En este sentido, el proyecto AMIGHA en España no se ha circunscrito a un hecho puntual en el tiempo o a un contenido más, sino que ha pretendido impregnar la organización y el modo mismo de enseñar y concebir el aula. La formación continua impartida al profesorado, el desarrollo de actividades previas al desarrollo de las unidades CLIM y el ejercicio reflexivo por parte de los profesores han hecho de la interculturalidad un modo de enseñanza, trascendiendo a todas las áreas del currículum.

- La INTERacción del alumnado. Conscientes de que las desigualdades se manifiestan en los diferentes estatus entre grupos (entre grupos mayoritarios /minoritarios; grupos de nacionales / inmigrantes; entre clases sociales; entre géneros,...) y que dichas diferencias también se proyectan, son reflejo y al mismo tiempo son fruto de las relaciones desiguales de estatus dentro del aula, en el proyecto CLIEC-AMIGHA partimos de la consideración de que la diversidad y la desigualdad en el aula no provienen de la pertenencia a grupos de “diferente cultura”, “raciales” o de nacionalidad distinta, sino que son fruto de la coexistencia no reconocida de diferentes formas de interaccionar en el aula. La Educación Intercultural ya no será considerada como la “educación para las minorías”, por el contrario, proponemos una educación que analice las distintas formas de interacción del alumnado en

el aula que nos permita descubrir que, en realidad, muchos de sus referentes y significados tienen más aspectos en común con sus iguales de lo que estamos dispuestos a reconocer, lo cual permite el trabajo en interacción en pos de la igualdad y el respeto de la diversidad.

De este modo, el CLIEC-AMIGHA se fundamenta en una asunción del pluralismo que implica enseñar al alumnado a mirar el mundo desde diferentes perspectivas, que aprenda a aceptar otras culturas, otras lenguas, otras creencias y a respetar el derecho a ser diferente. La Educación Intercultural no tiene que ver en exclusiva con contenidos cognitivos de cultura o etnicidad sino con modos de interacción activa, cómo se conoce el alumnado, cómo se respeta y se valoran tanto educandos como educadores. Mediante la interacción cotidiana se pretende no sólo que el alumnado aprenda algo respecto algo sino que lo lleve a cabo día a día. A través del desarrollo de la metodología CLIEC-AMIGHA el alumnado además de aprender cómo hacerlo lo experimenta y lo pone en práctica en otros espacios fuera del aula.

- La CULTURA. Partimos de la consideración de que cada alumno/a (-) es un recurso para el aprendizaje de todos juntos. El alumnado no es un representante de su cultura (entendida, estereotipada y reducida a diferente nacionalidad, diferente lengua o diferente religión) sino que es productor de cultura (García 1996). En este sentido, rechazamos la tendencia que encontramos en el discurso y en la práctica actual de calificar de “cultural” todas y cada una de las problemáticas socio educativas que se dan en el ámbito escolar. Esta “visión culturalista”, como califican Gregorio y Franzé (1999), plantea en clave de “problema” “etno-cultural” todos los aspectos relacionados con presencia e interacción de población inmigrante en el ámbito socio-educativo, lo que supone la consideración de que las prácticas y comportamientos de un individuo son asimilables al grupo de pertenencia, y en consecuencia, estáticas, cerradas, generalizables y atemporales.

Frecuentemente olvidamos que la diversidad (incluso la cultural) no es aportada exclusivamente por la población inmigrante, así como que las personas no son presas perpetuas de sus orígenes culturales ni tienen forzosamente las mismas experiencias aún cuando nos obstinemos en encuadrarlas bajo una misma categoría (Agrela 2005). Así mismo, partimos de la consideración antropológica de que “la cultura” no pertenece a los individuos per se, sino que existe y la definimos en tanto en cuanto hacemos uso de una generalización descriptiva que distingue a unos miembros de “un grupo” frente “a otro”. Entendemos la cultura como creencias compartidas, valores, recuerdos, formas de pensar y actuar que pasan por encima de las diferencias individuales entre personas constituyéndose en el seno de “prácticas sociales contextualizadas”.

ALGUNAS PROPUESTAS PARA SEGUIR TRABAJANDO

Toda nuestra experiencia de coordinación en este proyecto europeo, el desarrollo de las unidades CLIM en las aulas, la reacción del profesorado y el alumnado ante las mismas, ha sido una oportunidad excelente para -desde la teoría y la práctica- sacar a la luz los presupuestos que subyacen a la interculturalidad. Estimamos prioritario seguir trabajando en esta línea, no detener el trabajo hasta aquí realizado y continuar promoviendo proyectos y estrategias de trabajo con el profesorado, fundamentalmente a través de mecanismos que aúnen reflexión y acción en los centros educativos.

En este sentido, y teniendo en cuenta las distintas trayectorias y la diversidad de resultados que hemos analizado en este artículo, extraemos algunas conclusiones y propuestas de futuro a modo de resumen y punto y seguido:

- *Los actores del cambio en la educación.* En cualquier política educativa que pretenda algún tipo de transformación, como ha sido el caso de este proyecto, una de las cuestiones fundamentales a tener en cuenta debe ser desde dónde plantear el impulso para dar lugar a dicho cambio. En el proyecto CLIEC en España, dicha estrategia, ha pretendido promover el cambio “desde abajo”, a partir del trabajo y el convencimiento de los propios profesores/as en los centros educativos en la utilidad del mismo, lo que llevaría a extender los principios teóricos y metodológicos, como una “mancha de aceite”, a toda la comunidad escolar. Después de estos tres años de desarrollo e implementación del proyecto, estimamos prioritario que se debe hacer partícipes a otro tipo de actores miembros de la comunidad educativa, como es el caso de las familias y especialmente a los responsables políticos, para así, de forma complementaria, conseguir el cambio “desde arriba”. Entendemos que una combinación de ambas estrategias es la más eficaz para lograr una transformación real y además, poder contar con los recursos institucionales necesarios.
- *Formación del profesorado y uso prudente de los materiales didácticos.* También, durante este periodo de tiempo, hemos observado cómo el profesorado estima que es necesario tener una formación profunda en la metodología cooperativa para poder llevar a cabo de forma exitosa los materiales de las unidades CLIM en el aula. Señalan de forma contundente cómo es necesario hacer un uso prudente de la documentación de trabajo y acompañarlos de una buena formación en metodología y principios teóricos. De lo contrario, los materiales no serán de utilidad para los fines propuestos.
- *Figura del mediador/a, dinamizador/a entre el profesorado.* Entre los factores de éxito del proyecto en algunos colegios, el que ha resultado clave para un importante grupo de profesores, ha sido la existencia en el centro de la figura de un docente cuyo rol fundamental sea el de dinamizar y motivar la labor del profesorado dentro del aula. No obstante, consideramos que el éxito o fracaso del proyecto no descansa exclusivamente en la existencia de esta figura (aunque contribuya), por lo que aún reconociendo su importancia y eficacia, estimamos prioritario dotar al profesorado de las herramientas necesarias para desarrollar la metodología cooperativa en el aula con autonomía y seguridad. Algunas estrategias en este sentido podrían ser: fomentar redes de trabajo entre el profesorado de distintos centros; crear grupos de trabajo en los propios centros educativos; implicar a los distintos órganos de representación y participación de las escuelas; promover el intercambio y la difusión de las distintas experiencias, etc.
- *El tiempo y la organización del aula.* Dos de los obstáculos más importantes mencionados por el profesorado a la hora de desarrollar el proyecto dentro del aula han sido: la falta de tiempo y los inconvenientes para organizar la clase. Ambos aspectos han sido señalados como las causas fundamentales por las que algunos profesores han llegado incluso a abandonar el proyecto. En relación a la escasez de tiempo, este aspecto ha sido significado por el profesorado tanto para preparar los materiales del proyecto como para el desarrollo de éstos en las aulas. Con arreglo a la desorganización de las clases, el profesorado ha señalado la dificultad de trabajar en pequeños grupos con un alumnado que no estaba preparado ante-

riormente y que en las demás asignaturas no llevaba a cabo esta misma dinámica. Estas dificultades han condicionado la práctica de muchos docentes aunque no todos las han vivido como obstáculos insalvables. Como coordinadoras estimamos que estos inconvenientes pueden ser compensados con algunas iniciativas como: la ampliación del tiempo inicial destinado a la realización de las actividades de “romper el hielo” o la elaboración de materiales conjuntos que puedan ser utilizados en varias aulas.

A partir de estos presupuestos teóricos, prácticos y metodológicos es desde donde seguimos reflexionando/investigando en Aprendizaje Cooperativo y Educación Intercultural. Toda la experiencia acumulada hasta el momento nos ha permitido abrir nuevos debates y perspectivas en torno a la ejecución de proyectos calificados como interculturales. Como indica la filosofía misma del proyecto CLIEC, estos tres primeros años sólo han sido el punto de inicio de un camino desde el que debemos continuar todas las instancias e instituciones que hemos participado en el mismo. El trabajo hasta ahora realizado y la reflexión abierta, nos pone sobre aviso de la importancia de profundizar y cuestionar sus implicaciones, las bases argumentativas, así como, la necesidad de redefinir y actualizar constantemente los conceptos sobre los que se asienta. Por ello, con este artículo hemos pretendido que, tanto para el profesional que busca referencias teórico-prácticas como para el lector/a ajeno a los argumentos aquí expuestos, suponga no sólo una breve contextualización de la experiencia española, sino que a través de nuestra experiencia local, descubran algunas de las claves que están presentes en el debate global sobre el análisis y reflexión de la educación intercultural y el aprendizaje cooperativo.

BIBLIOGRAFÍA

- AGRELA, B., 2005. La figura “mujer inmigrante” en las políticas de acción social: De los discursos, a las prácticas y los modelos de intervención. Berlanga, C. y L. Trigueros, *Género e Inmigración*. Bilbao: Harresiak Apurtuz y Diputación Foral de Bizkaia (en prensa).
- BATELAAN, P. & VAN HOOFF, C., 1996. Cooperative learning in intercultural education. *European Journal of Intercultural Studies*, 7, 3, 5-16.
- CARRASCO, S., 2003. Antropología de la Educación y Antropología para la Educación. González, A. y J. L. Molina, (eds.), *Abriendo surcos sobre la tierra: Homenaje a Ramón Valdés del Toro*. Barcelona: Publicacions d'Antropologia Cultural UAB.
- DÍAZ-AGUADO, M. J., 2003. *Educación Intercultural y aprendizaje cooperativo*. Madrid: Pirámide.
- DIETZ, G., 2003. *Multiculturalismo, Interculturalidad y Educación: una aproximación antropológica*. Granada: Universidad de Granada y Ciesas.
- DIETZ, G.; GARCÍA-CANO, M. and MÁRQUEZ, E. (2005) *Intercultural Education Facing the Challenge of Diversity: towards a comparative framework*. Barcelona: Universitat Autònoma de Barcelona (en prensa)
- FETE-UGT, 2001. *Inmigración y escuela. De la educación intercultural a la educación para la ciudadanía: Una propuesta para el debate*. Madrid: IMSERSO.
- GARCÍA J. L., 1996. Sobre el significado y las consecuencias de la diversidad cultural. Ponencia presentada en el curso de verano “Diversidad cultural, exclusión social e interculturalismo” de la Universidad Internacional de Andalucía. Baeza: Universidad Internacional de Andalucía.
- GARCÍA, F. J. GRANADOS, A. y GARCÍA-CANO, M., 2000. *Interculturalidad y Educación en la década de los noventa: un análisis crítico*. Sevilla: Consejería de Educación y Ciencia.

- GARCÍA, F. J., 1996. Sobre algunas intenciones del concepto antropológico de cultura.
- GALLEGO, J. L.; R. MESA y otros (compl.). *Las prácticas culturales en el aula: metodologías y evaluación*. Actas. Granada: Centro de Profesores de Granada.
- GREGORIO, C. y FRANZÉ, A., 1999. Intervención social con población inmigrante: esos "otros" culturales. *Intervención Psicosocial*, 8, 2, 163-175.
- MÁRQUEZ, E. y GARCÍA-CANO, M. 2004. Debates sobre Educación Intercultural desde su práctica en el aula. *Portularia. Revista de Trabajo Social*, 4, 143-151.
- MÁRQUEZ, E. y GARCÍA, F. J., 2003. *Guía de recursos para la atención de la población extranjera inmigrante en la provincia de Huelva*. Granada: Laboratorio de Estudios Interculturales, Universidad de Granada.
- MUÑOZ, A., 1997. *Educación Intercultural. Teoría y práctica*. Madrid: Editorial Escuela Española.
- ORTIZ, M., 2005. *Alumnado extranjero en el sistema educativo andaluz: racialismo en el discurso y práctica escolar*. Tesis Doctoral, Departamento de Antropología Social, Universidad de Granada (inédita).
- PAELMAN, P., 2002. *CLIM- Manual*. Ghent: Center for Intercultural Education Steunpunt ICO (inédito).
- SANTOS, M. A., 1994. La dimensión interactiva y el aprendizaje cooperativo como vía de Educación Intercultural (121-142). Santos, M. A., (ed.) *Teoría y práctica de la Educación Intercultural*. Barcelona: Promociones y Publicaciones Universitarias.
- VAN DEN BRANDEN, K. & VAN GORP, K., 2000. How to evaluate CLIM in terms of intercultural education. *Intercultural Education*, 11 Supplement, 42-51.
- WANG, M., 1995. *Atención a la diversidad del alumnado*. Madrid: Narcea, S.A. Ediciones.

La participación de las asociaciones de inmigrantes en los centros educativos de la provincia de Almería: Propuestas de intervención

Antonio González Jiménez

Grupo de Investigación "Investigación y Evaluación en Educación Intercultural"

HUM-665

Área de Métodos de Investigación y Diagnóstico en Educación.

UNIVERSIDAD DE ALMERÍA

RESUMEN

Este estudio cualitativo ha sido realizado en Almería durante dos años. Sus objetivos se basan en determinar por un lado, cómo las asociaciones de inmigrantes mantienen y difunden su cultura en la población inmigrante y autóctona, y por otro lado, proponer propuestas de participación de estas asociaciones en los colegios según la perspectiva de las asociaciones y del profesorado. La investigación, se estructura en tres fases: En la primera fase, se confeccionaron 16 entrevistas en profundidad con las asociaciones de inmigrantes, un grupo de discusión con estas entidades y diarios de campo. En la segunda fase, se efectuaron 16 entrevistas en profundidad con docentes de Primaria y Secundaria. En la última fase, se realizó una triangulación metodológica para comparar la información obtenida en las diferentes fases y con la aplicación de las diversas técnicas. La globalidad de este proceso de investigación, se ampara bajo la utilización del método etnográfico.

Palabras claves Asociaciones de inmigrantes. Identidad cultural. Educación intercultural y comunidad de aprendizaje.

ABSTRACT

This 2-years qualitative study carried out in Almeria has two aims. First is to determine how immigrant associations keep and diffuse their culture among both immigrant and native population. Second objective is to promote the participation of these associations in the educational community. Investigation was structured in three phases. In the first phase, 16 in depth interviews and discussion group were performed with the immigrant association. In the second phase, 16 in depth interviews were performed with primary and secondary school teachers. Last phase consist of a methodological triangulation in order to compare the information collected in previous phases. The whole process was carried out applying an ethnographic method.

Key words Immigrant associations. Cultural identity. Intercultural education. Learning community and associative movement.

I. INTRODUCCIÓN

La presente ponencia es fruto de un proyecto de investigación concedido por la Delegación para la Igualdad y Bienestar Social de Almería al grupo de investigación "Investigación y Evaluación en Educación Intercultural" (HUM-665) de la Universidad de Almería. El proyecto se titula "*La participación de las Asociaciones de Inmigrantes de la Provincia de Almería en los centros educativos y en otros organismos para la creación y difusión de su identidad cultural.*"

Nuestro trabajo de investigación se estructura en dos partes fundamentales:

- En la primera parte, realizamos un recorrido teórico sobre el concepto de asociación de inmigrantes y sus características esenciales, y por último, describimos y detallamos las repercusiones de los movimientos migratorios en los centros educativos de Almería.
- En la segunda y última parte, mostramos la globalidad del proceso de investigación realizado: objetivos, método, fases del estudio, muestras, instrumentos de recogida de información, análisis de la información derivada de la aplicación de dichos instrumentos y las conclusiones obtenidas.

II. DEFINICIÓN Y CARACTERÍSTICAS DE LAS ASOCIACIONES DE INMIGRANTES

Fernández y colaboradores (2001:56)¹ señalan que las asociaciones de inmigrantes no surgen únicamente como medio de denuncia, también como "cauce de encuentro e identificación del grupo reforzando los lazos internos del colectivo, así como un medio idóneo para expresar y reclamar su cultura..." Dicho autor, señala que una de los grandes problemas que nos topamos cuando nos sumergimos en el mundo de las asociaciones de inmigrantes es, por un lado, la escasa existencia de recursos bibliográficos necesarios para conocer la realidad del asociacionismo, y por otro lado, detallar de forma exhaustiva de qué hablamos cuando empleamos el término asociación de inmigrantes. Así pues, es necesario especificar qué entendemos por asociaciones de inmigrantes y su diferenciación con asociaciones pro-inmigrantes:

- Las asociaciones pro-inmigrantes: Surgen de la iniciativa social de los ciudadanos autóctonos o de la propia administración pública. Estas asociaciones pro-inmigrantes pretenden ayudar en las diferentes necesidades que emanan del colectivo inmigrante. Principalmente son dirigidas y coordinadas por ciudadanos no inmigrantes, aunque pueden participar en las diversas tareas los inmigrantes.
- Las asociaciones de inmigrantes: Estas asociaciones nacen desde el propio seno del colectivo de inmigrantes como un medio para paliar sus necesidades, realizar reivindicaciones que igualen sus derechos al mismo nivel que los sujetos autóctonos y como lugar de encuentro para expresar y mantener su cultura. Estas asociaciones de inmigrantes son gestionadas y dirigidas por los propios inmigrantes, esto no significa, que no puedan participar los sujetos autóctonos.

¹ Fernández y su equipo colaborador han elaborado una investigación novedosa y actual sobre el asociacionismo en la Comunidad Autónoma Andaluza. Dicha investigación se titula: "*El Asociacionismo inmigrante en Andalucía: diferentes perspectivas*". Investigación presentada en el II Seminario de la Investigación de la Inmigración Extranjera en Andalucía celebrado en el año 2001.

Sipi (2002) conceptualiza las asociaciones de inmigrantes como un espacio donde se fomenta la solidaridad, se mantiene y se construye una identidad cultural entre el país de origen y la tierra de adopción. Bajo este parámetro definitorio, se aglutinan asociaciones de inmigrantes que realmente son “*cofradías*”. Este término se utiliza para designar las formas de asociación religiosa que se caracterizan por una organización, una creencia y un ritual específico, es decir, el punto de unión de los inmigrantes es el culto a su religión (Lacomba, 2001). En nuestro caso y en función de la definición de asociación de inmigrantes, no las consideramos como tal, ya que su finalidad es puramente religiosa.

Desde nuestro punto de vista, las asociaciones de inmigrantes aglutinan cuatro características fundamentales: 1. Función educadora, 2. Fomentan la participación ciudadana, 4. Afirman, desarrollan y transmiten identidades; y 4. Aspectos legales y formales.

Cuadro nº 1: Características de las asociaciones

CARACTERÍSTICAS DE LAS ASOCIACIONES			
Aspectos legales y formales	Identidad	Participación ciudadana	Educadora
<ul style="list-style-type: none"> - Organizaciones dotadas de forma jurídica, organizativas y autogobernadas. - Sin ánimo de lucro. - Organizaciones de naturaleza y origen privado. - Sin finalidad, siempre de interés general, ha de ser de índole altruista o filantrópica. 	<ul style="list-style-type: none"> - Permite la afirmación, desarrollo y transmisión de identidades mediante el desarrollo de experiencias de comunidad y de identidad colectiva. 	<ul style="list-style-type: none"> - Representan y defienden los intereses de un grupo o comunidad. - Contexto donde se reafirma el derecho y el deber de cualquier ciudadano. - Denuncian los problemas que produce el Mercado y el Estado. - Mediación Social. - Ciudadanía activa, crítica y responsable para mejorar la sociedad. 	<ul style="list-style-type: none"> - Cumple con una función socializadora. - Transmite valores de solidaridad, filantropía y tolerancia. - Favorece la creación de una ciudadanía más solidaria, justa y participativa. - Espacio para sensibilizar e impactar a la opinión pública y política sobre los problemas sociales. - Aumenta la sensibilidad de los ciudadanos ante los problemas de su contexto.

Fuente: Elaboración propia.

III. LAS ASOCIACIONES DE INMIGRANTES EN ALMERÍA

Frecuentemente nos podemos encontrar con listados de asociaciones de inmigrantes que incluyen organismo públicos como los Ayuntamientos, Consejerías... u otros organismos que nada tienen que ver con el mundo del asociacionismo. Sí es difícil delimitar el campo definitorio de las asociaciones de inmigrantes, más complicado resulta encontrar una fuente fidedigna que englobe la existencia de asociaciones de inmigrantes² y las clasifique en función de algún aspecto concreto.

En el año 2004, la Junta de Andalucía a través de su página web³, nos señala la existencia de únicamente 18 asociaciones de inmigrantes en la provincia de Almería. En cambio, la Delegación de Asuntos Sociales de Almería dispone de un listado de 48 asociaciones

² Fernández y colaboradores (2001) nos indican de la existencia de cuatro asociaciones de inmigrantes en Almería en el año 1996. En cambio, la Consejería de Asuntos Sociales (1996) mediante la “*Guía de Recursos para la inmigración*” señala la presencia de ocho asociaciones de inmigrantes en esta provincia.

³ Esta lista de asociaciones de inmigrantes ofrecidas por la Junta de Andalucía, ha sido descolgada de la siguiente dirección web: www.juntadeandalucia.es/gobernacion.

de inmigrantes registradas en la provincia en el mismo año. Este listado ofrecido por la Delegación de Asuntos Sociales se vuelva a repetir el mismo fenómeno anteriormente señalado: la inclusión de entidades pro-inmigrantes. En definitiva, los organismos públicos no diferencian entre asociaciones de y pro inmigrantes. Todas se engloban en un mismo parámetro de clasificación.

Eliminando las entidades pro-inmigrantes, las asociaciones de inmigrantes marroquíes que funcionan como “*cofradías*” y tras un análisis exhaustivo⁴ para comprobar la existencia de las asociaciones de inmigrantes, la lista se configura con un total de 24 asociaciones de inmigrantes en la provincia de Almería. Estas asociaciones proceden principalmente de Marruecos (5 asociaciones), Senegal (3), Guinea Bissau (3), Europa del Este (2), Latinoamérica (2), Ghana (1), Pakistán (1), Nigeria (1) y Mali (1).

Estas entidades de inmigrantes se distribuyen principalmente por las siguientes zonas geográficas de la provincia de Almería:

- Almería Capital: 4 asociaciones de inmigrantes, tres de ellas de inmigrantes marroquíes y una de inmigrantes senegaleses.
- Norte de Almería: 1 asociación de inmigrantes de Europa del Este.
- Poniente: 17 asociaciones de inmigrantes distribuidas principalmente por Roquetas de Mar (12), La Mojonera (2), Vicar (1), El Ejido (1) y Aguadulce (1).
- Levante: 1 asociación de inmigrantes latinoamericanos.

IV. REPERCUSIONES EN EL SISTEMA EDUCATIVO

En relación a la escolarización del alumnado inmigrante a nivel andaluz y almeriense ha aumentado según los datos originarios de la Delegación de Educación y Ciencia de Almería (2004) y Dirección General de Coordinación de Políticas Migratorias (2005). La tasa de alumnos inmigrantes en Andalucía ha pasado de 3724 alumnos en el curso académico 1995/1996 a 46412 alumnos en el curso 2003/2004 y principalmente se encuentra matriculado en las Etapas de Educación Primaria (22.089), Enseñanza Secundaria Obligatoria (13.664) y Educación Infantil (8.585). Es significativo el bajo índice de alumnos inmigrantes matriculados en Bachiller (1.864).

Las provincias andaluzas con mayor número de alumnado inmigrante en el curso académico 2002-2003 son Málaga con 15.266 (32,89%) alumnos inmigrantes, seguida de Almería con 12.144 (28,30%) y por último, Granada con 4.955 (10,68%).

Centrándonos en Almería, la Delegación de Educación y Ciencia de Almería (2005) nos señala que en el curso académico 2004-2005 había 12.144 alumnos inmigrantes matriculados en sus centros educativos privados y públicos, distribuidos de la siguiente manera: Educación Infantil 2.148, Educación Primaria 5.549, Educación Especial 23, E.S.O 3.615, Bachiller (Diurno) 318, Bachiller (Nocturno/Adultos) 30, Bachiller a distancia 0, C.F. Grado Medio (Rég. Ordinario) 193, C.F. G. Medio (R. Adultos/Nocturno) 9, C.F. Grado Superior (Rég. Ordinario) 67, C.F. G. Superior (R. Adultos/Nocturno) 13, Programas de Garantía Social 43, Enseñanzas Artísticas 34, Enseñanzas de Idiomas 102 y Enseñanzas Deportivas 0.

⁴ Esta comprobación de la presencia de asociaciones de inmigrantes en la provincia de Almería, la hemos realizado mediante consulta telefónica con los representantes legales o a través de visitas inesperadas a las sedes para confirmar su existencia.

V. ESTUDIO EMPÍRICO

Para la realización del proyecto de investigación hemos utilizado el método etnográfico. Basándonos en Aguirre (1995) la etnografía se considera un método de investigación social, es un relato organizado en torno a argumentos científicos. La etnografía nos permite averiguar la realidad étnica de una determinada comunidad, es decir, de comprender su cultura como un *"todo orgánico"* y de testimoniar como esa cultura está viva y útil para solucionar problemas de la comunidad.

El proceso de investigación desarrollado, se estructura en tres fases como consecuencia de los diversos objetivos que pretendíamos conseguir con las asociaciones de inmigrantes y con el profesorado de los centros educativos:

1. Realización de entrevistas en profundidad, observación participante (diarios de campos) y grupos de discusión con las asociaciones con la finalidad de:

- Detallar las vías de enseñanza y aprendizaje, mediante las cuales, las asociaciones de inmigrantes difunden su identidad cultural con la población autóctona y mantienen su identidad con los inmigrantes.
- Conocer el asesoramiento que brindan las asociaciones de inmigrantes en aspectos relacionados con el ámbito educativo, laboral, de salud...
- Analizar la participación de las diversas asociaciones de inmigrantes en los centros educativos de Educación Primaria.

2. Ejecución de entrevistas en profundidad con los docentes con la finalidad de:

- Contrastar la colaboración actualmente existente entre los centros educativos y las asociaciones de inmigrantes.
- Averiguar en que aspectos del currículum podrían participar las asociaciones de inmigrantes para la optimización del colectivo de alumnos inmigrantes, el mantenimiento de sus señas de identidad y el aprendizaje de su cultura por parte de los alumnos autóctonos.
- Proponer vías de participación de las asociaciones de inmigrantes en los centros educativos.

3. Triangulación de las conclusiones derivadas de la aplicación de las estrategias de recogida de datos a las asociaciones de inmigrantes y profesorado de los centros educativos de Almería.

La muestra objeto de estudio de nuestra investigación, está formada por asociaciones de inmigrantes y docentes de la provincia de Almería. De una forma más exhaustiva:

Asociaciones de inmigrantes

Una vez determinadas las 24 asociaciones de inmigrantes en la provincia de Almería, se procedió a invitar a la totalidad de la muestra para que participaran en nuestro estudio. De las 24 entidades invitadas, aceptaron 18 asociaciones pero tuvimos que eliminar las entrevistas realizadas con la asociación de inmigrantes nigerianos y la asociación de inmigrantes mauritanos debido al bajo dominio del castellano. De esta forma, la muestra productora de datos quedó formada por 16 asociaciones de inmigrantes, cuyas características en función de la nacionalidad y ubicación, es la siguiente:

- 3 asociaciones de Marruecos, de las cuales, una de ellas está formada por mujeres marroquíes y centran su labor en este género. Las otras dos asociaciones, se localizan en la Puebla de Vicar y Roquetas de Mar (Poniente Almeriense).

- 1 asociación de Mali ubicada en Roquetas de Mar (Poniente Almeriense).
- 2 asociaciones de Senegal, ubicadas en Roquetas de Mar (Poniente Almeriense) y en Almería Capital, respectivamente.
- 1 asociación de Guinea Bissau con sede en Roquetas de Mar (Poniente Almeriense).
- 1 asociación de Guinea Conakry en Roquetas de Mar (Poniente Almeriense).
- 1 asociación de Ghana ubicada en Roquetas de Mar (Poniente Almeriense).
- 2 asociaciones Rusia ubicadas en Roquetas de Mar (Poniente Almeriense) y Almería Capital, respectivamente.
- 1 asociación de Mauritania ubicada en Roquetas de Mar (Poniente Almeriense).
- 1 asociación de Pakistán con sede en Aguadulce (Poniente Almeriense).
- 1 asociación compuesta por inmigrantes de diferentes nacionalidades y con sede en El Ejido (Poniente Almeriense).
- 1 federación de asociaciones de inmigrantes con sede en Roquetas de Mar. (Poniente Almeriense).
- 1 asociación formada por inmigrantes procedentes del África Negra⁵.

Para el desarrollo del grupo de discusión con las asociaciones de inmigrantes, disponíamos de una muestra de 16 asociaciones que fueron invitadas a participar en el grupo de discusión, de las cuales, aceptaron a participar 7 asociaciones de inmigrantes (3 asociaciones de Marruecos ubicadas respectivamente en Vicar y Almería Capital, 1 asociación de Ghana ubicada en Roquetas de Mar, 1 asociación de Guinea Bissau con sede en Roquetas de Mar, 1 asociación de Senegal con sede en Almería Capital y 1 asociación de Europa del Este también ubicada en Almería Capital).

Colectivo docente

Nos pusimos en contacto con la Delegación Provincial de Almería para que nos facilitara un listado de centros educativos, con la finalidad de que nos dejaran acceder a sus clases para la realización del estudio. Dicho organismo, nos brindó una lista formada por 10 centros educativos que fueron invitados a nuestro estudio. De la totalidad de los centros, solamente 16 docentes (8 directores y 8 docentes) pertenecientes a 7 IES y 1 CEIP aceptaron a participar en la investigación.

Las técnicas de recogidas de datos que hemos empleado, han sido las entrevistas en profundidad con las asociaciones de inmigrantes y los docentes, el grupo de discusión con las asociaciones de inmigrantes y el diario de campo con las asociaciones de inmigrantes. De una forma más detallada se han realizado 16 entrevistas en profundidad con las asociaciones de inmigrantes, 16 entrevistas con los docentes y un grupo de discusión formado por 7 asociaciones de inmigrantes.

Para el análisis de la información hemos utilizado el programa informático AQUAD versión 5.7 debido a que es el mejor programa se adapta a nuestros propósitos de la investigación. Ya introducida la información pertinente el programa AQUAD, la siguiente fase consistió en realizar una primera categorización o codificación manual sobre el texto impreso. En estos momentos el investigador tiene que seleccionar entre dos métodos de codificación: el método deductivo o inductivo. En nuestro caso, hemos escogido el método inductivo.

⁵ Es un término que utilizan los inmigrantes para referirse a los países de África de población negra. Hemos intentado respetar la forma natural de expresión y términos que emplean los inmigrantes a la hora de referirse a su país.

Es necesario subrayar que para el procedimiento de análisis de la información derivada del grupo de discusión, se empleó el método deductivo, debido a que queríamos contrastar la información derivada de la entrevistas en profundidad. De esta forma, se empleó el sistema de categorías utilizado en el procedimiento de análisis de la información de las entrevistas en profundidad.

VI. CONCLUSIONES GENERALES

Una vez realizada la triangulación metodológica mediante la aplicación por un lado, de las entrevistas en profundidad, el grupo de discusión y el diario de campo con las asociaciones de inmigrantes, y por otro lado, las entrevistas en profundidad con los docentes, exponemos las conclusiones obtenidas. Dichas conclusiones han sido organizadas en 10 aspectos que hemos considerado fundamentales para responder a nuestros objetivos de investigación.

Antes de empezar con las conclusiones, es necesario subrayar que hemos podido observar que cada asociación de inmigrantes analizada en nuestro estudio posee problemas o necesidades diferentes. En función de esta característica, las asociaciones de inmigrantes aumentan o disminuyen las actividades para formar a los inmigrantes en el funcionamiento de la sociedad de acogida, para mantener y difundir su identidad cultural en la población inmigrante y autóctona, y para formar a los inmigrantes en el ámbito educativo y profesional.

1. Capacidad educativa de las asociaciones de inmigrantes

1.1 Formación en el funcionamiento de la sociedad receptora: asesoramiento judicial, social y de salud.

A pesar de esto, podemos afirmar que la mayoría de las asociaciones desarrollan actividades para formar al inmigrante en el ámbito judicial, social y de salud.

En el ámbito judicial, llevan a cabo actividades para informar a los inmigrantes de los pasos necesarios y requeridos para regularizar su situación de ilegalidad y para ayudar aquellos inmigrantes que se encuentran en una situación de abuso laboral.

En el ámbito social, realizan actividades para informarles de los organismos públicos existentes que les pueden ayudar a cubrir sus necesidades básicas (comida, búsqueda de alojamiento...). En ciertas ocasiones y en función de sus propios recursos económicos, son las mismas asociaciones de inmigrantes las que les brindan esta ayuda.

En el ámbito de salud, las asociaciones informan a los inmigrantes de los pasos necesarios para ir al médico, cómo se obtiene la cartilla médica, enfermedades de transmisión sexual, e incluso, les proporcionan intérpretes para que les acompañen al médico. Por ejemplo, las asociaciones de inmigrantes marroquíes y las asociaciones del África Negra, se caracterizan por realizar más actividades dentro de este ámbito.

1.2 Formación educativa y profesional

1.2.1 Acceso al mundo laboral, formación y perfeccionamiento laboral

En lo referente al acceso al mundo laboral, formación y perfeccionamiento, las actividades que ejecutan las asociaciones son diferentes en función del nivel académico y laboral de los inmigrantes. Por ejemplo, las actividades que desarrollan las asociaciones del África Negra, consisten en:

- Cursos de formación profesional en costura o peluquería para que las mujeres puedan integrarse laboralmente.
- Talleres para aprender a leer y escribir en español con el objetivo de acceder a un empleo digno.

- Cursos de informática y para la obtención del carnet de conducir turismos y maquinaria agrícola con la finalidad de que el colectivo inmigrante masculino pueda mejorar su situación laboral.
- También realizan actividades relacionadas con la agricultura y ganadería para que sus compatriotas que están en su país natal puedan formar sus propias explotaciones agropecuarias.

1.2.2 Refuerzo educativo

La globalidad de las asociaciones reconocen la necesidad latente de llevar a cabo actividades de refuerzo educativo para aquellos niños inmigrantes con un rendimiento académico bajo, pero la mayoría de ellas, no la realizan actualmente por falta de personal cualificado y de recursos económico.

La asociación de Europa del Este destaca la necesidad organizar talleres de autoestima, además de actividades de refuerzo educativo, para aquellos niños rusos que son mal vistos por sus compañeros autóctonos debido a que proceden de matrimonios formados por padres españoles y madres rusas.

La asociación de Guinea Conakry realiza actividades de refuerzo educativo en las áreas de lengua y matemática, y coincide con la Asociación de Europa del Este, en la necesidad de desarrollar actividades que fomenten la autoestima de los niños inmigrantes.

Nos llama la atención, la información desprendida de la Asociación El Ejido Multicolor que reconoce la importancia de efectuar actividades de refuerzo educativo pero que sus esfuerzos actualmente se están centrando en erradicar el abuso sexual a menores inmigrantes que se está produciendo en la provincia de Almería.

2. Mantenimiento y difusión de la cultura en la población inmigrante y autóctona

2.1 Mantenimiento y difusión de la cultura en la población inmigrante

2.1.1 Enseñanza de lengua materna

La mayoría de las asociaciones realizan actividades de enseñanza de lengua materna para los niños inmigrantes. Por ejemplo, aunque en algunas asociaciones del África Negra, su idioma oficial sea el francés, portugués o inglés, suelen enseñarles el idioma característico de la etnia a la que pertenecen, como es el caso de una asociación del África Negra que tiene su propia lengua, música, bailes... Las asociaciones marroquíes señalan la importancia que tienen para ellos el aprendizaje del árabe por parte de los niños, aunque principalmente se comunican en árabe con sus familias, el aprendizaje del español está haciendo que se deteriore su lengua materna. Además, nos indican que aunque se comuniquen con sus padres en árabe, no saben escribir y leer en su lengua materna.

La asociación de inmigrantes rusos realiza actividades de enseñanza de la lengua materna para los niños inmigrantes, ya que muchos de ellos, se oponen a hablar o aprender el ruso porque sus compañeros autóctonos les insultan debido a que proceden de parejas mixtas (autéctonos e inmigrantes). Esta conducta es consecuencia de la actitud negativa que tiene la población autóctona hacia la mujer rusa, pues la acusan de ser el factor principal de las separaciones que están sucediéndose en la provincia de Almería. La situación ha llegado a tal extremo, que los maridos autóctonos les prohíben a sus mujeres de procedencia de Europa del Este que se comuniquen en público en su lengua materna, e incluso, algunas de ellas llegan a mentir sobre su procedencia.

2.1.2 Las actividades de ocio y tiempo libre

Estas actividades están destinadas a los niños de segunda generación y consisten en la realización de jornadas culturales donde los inmigrantes exponen su gastronomía, música, danzas, trajes típicos... de su país, con la doble finalidad de mantener su cultura en las nuevas generaciones y como medio para paliar su añoranza hacia su país. En algunos casos, realizan conferencias sobre su cultura para que las nuevas generaciones no olviden sus raíces culturales y los autóctonos se aproximen a su cultura.

2.1.3 Manifestaciones culturales

Hemos podido observar que las manifestaciones culturales son más abundantes en aquellas asociaciones con un fuerte carácter religioso, como son las asociaciones marroquíes y algunas del África Negra. Estas manifestaciones, consisten en celebrar acontecimientos religiosos, por ejemplo, las asociaciones marroquíes les conceden bastante importancia a las celebraciones religiosas como el Ramadán, el Día del Cordero, rezos del Corán, visitas a Mezquitas...

Algunas asociaciones como la de Ghana o Guinea Bissau, llevan a cabo una manifestación cultural que consiste en recoger dinero durante todo el año para enterrar a sus compatriotas en su país natal.

En definitiva, la finalidad de estas manifestaciones culturales es que las nuevas generaciones conozcan cuáles son los orígenes de estas celebraciones y el significado que tienen en su cultura.

2.1.4 Coordinación con otras asociaciones de inmigrantes

Respecto a la coordinación con otras asociaciones de inmigrantes podemos afirmar la ausencia de comunicación entre las diferentes asociaciones, aunque existan una Federación de Asociaciones, sus actividades se enmarcan en aspectos reivindicativos ante los organismos públicos y, en algunas ocasiones, han realizado jornadas interculturales con asociaciones procedentes del África Negra. También, hemos podido comprobar la ausencia de comunicación entre las diversas asociaciones marroquíes debido a las malas relaciones entre ellas.

2.2 Mantenimiento y difusión de la cultura en la población autóctona y acercamiento a la cultura española

2.2.1 Aprendizaje de la lengua española

Nos señalan las asociaciones estudiadas, que llevan a cabo actividades de aprendizaje de español para los niños recién llegados y para los inmigrantes adultos. El aprendizaje del español por parte de los niños inmigrantes de primera generación, tiene como objetivo mejorar su nivel académico y su integración social, y en el caso de los hombres y mujeres, su finalidad es la mejora o la integración laboral y social.

2.2.2 Actividades de sensibilización a la población autóctona

En este apartado, hemos podido apreciar que la mayoría de las asociaciones realizan actividades de sensibilización para denunciar ante la opinión pública la situación del inmigrante y para erradicar una serie de estereotipos que tiene la población autóctona hacia ciertas culturas, por ejemplo:

La asociación de mujeres inmigrantes marroquíes ha intentado concienciar y llamar la atención, a través de diversos medios de comunicación local, sobre la situación de privación social, cultural y laboral en la que se encuentra la mujer marroquí.

Una asociación de inmigrantes marroquí ubicada en Roquetas de Mar realiza actividades de sensibilización para eliminar las falsas creencias que poseen los autóctonos hacia el Islam, ya que la mayoría de los autóctonos asocian el Islam con el terrorismo y con la violación de los derechos humanos. Para este fin, están desarrollando conferencias para difundir una nueva imagen del Islam.

3. Mediación intercultural

Al ser las asociaciones de inmigrantes marroquíes las que mayores problemas de integración social y laboral presentan por diversos motivos (problemas de integración de la mujer marroquí, vinculación al marroquí con el terrorismo por parte de la población autóctona...) son las que más competencias comunicativas desarrollan, como por ejemplo:

- Mediación con la Administración para resolver diversos problemas derivados de la integración de los inmigrantes, como alquiler de viviendas, acceso a trabajos no abusivos, seguridad social...
- Mediación con asociaciones de vecinos para sensibilizar y cambiar las actitudes de la población autóctona hacia el colectivo inmigrante.
- Mediación en los centros educativos para resolver los conflictos de convivencia e integración del alumnado inmigrante, por ejemplo, explicarles a los docentes las causas y circunstancias que rodean al niño inmigrante para tenga esa conducta...

4. Razones que justifican la participación de las asociaciones de inmigrantes en los centros educativos según las propias asociaciones

Las principales razones que exponen los representantes de las asociaciones de inmigrantes para justificar su presencia en los centros educativos, han sido englobadas en función de los problemas percibidos por estas entidades con relación a los siguientes agentes de la comunidad educativa: colectivo docente, familias de alumnos inmigrantes y autóctonos y alumnado inmigrante y autóctono.

Colectivo docente

Las asociaciones de inmigrantes resaltan que los niños inmigrantes de primera generación llegan a los centros educativos con un gran desfase educativo y que los docentes no están lo suficientemente preparados para atenderlos debido al desconocimiento que poseen sobre la cultura originaria del alumno.

También señalan la resistencia de algunos docentes para tratar el tema de la interculturalidad en sus aulas debido a la escasa motivación del profesorado para integrar al alumnado inmigrante, a la ausencia de actividades que fomenten la igualdad, la valoración y el respecto a la diferencia cultural y, por último, a la falta de actividades de apoyo organizadas por la comunidad educativa fuera del horario escolar.

Familias de alumnos inmigrantes

Las asociaciones de inmigrantes reconocen explícitamente que el problema de integración del alumnado inmigrante no recae solamente en los docentes o en la administración, sino que también son responsables las familias de los alumnos inmigrantes. Los obstáculos existentes con los padres inmigrantes se refieren a su baja participación en los centros educativos, la ausencia de una concienciación sobre la importancia de la educación de sus hijos, la dificultad para comprometerse en la enseñanza que están recibiendo sus hijos y las escasas medidas que fomenten la colaboración de las familias inmigrantes en los colegios.

Familias de alumnos autóctonos

Las asociaciones de inmigrantes subrayan el papel crucial que juegan las familias de alumnos autóctonos en la transmisión de conductas discriminatorias y estereotipos hacia

los inmigrantes, pues señalan que cuando los alumnos autóctonos están en la Educación Infantil no existen problemas de convivencia con los alumnos inmigrantes, por ejemplo, señalan que es curioso escuchar a los alumnos autóctonos de Educación Infantil decir que ese amigo suyo es negro o blanco cuando todavía no saben diferenciar los colores. La gravedad del problema aparece a medida que van creciendo, ya que se van arraigando las conductas discriminatorias hacia el alumno inmigrante. Ante esta situación, las asociaciones de inmigrantes señalan la necesidad de intervenir con las familias a través de actividades de sensibilización y de convivencia entre culturas.

Alumnado inmigrante y autóctono

Los problemas existentes entre el alumnado inmigrante y autóctono se refieren a problemas de convivencia y a los choques culturales que se dan entre los alumnos inmigrantes (de primera generación, segunda generación y alumnos procedentes de parejas mixtas) con el alumnado autóctono y entre los diferentes colectivos de alumnado inmigrante. Los principales choques culturales a los que nos referimos son:

- Alumnado inmigrantes de primera generación
Las asociaciones señalan que los niños que no han nacido en España traen consigo un bagaje cultural que choca con las costumbres y mentalidad de los niños autóctonos. Algunos de ellos, poseen un gran desfase académico y un nulo dominio del español. La situación es tan grave que rara vez se observa a niños inmigrantes y autóctonos jugando o realizando otro tipo de actividad de forma conjunta.
- Alumnado inmigrantes de segunda generación
Los niños de segunda generación presentan menos problemas que los de primera generación debido a que van acercándose y conociendo la cultura autóctona pero no hay una convivencia e integración plena con los ciudadanos autóctonos. Siguen realizando actividades con alumnos de su misma nacionalidad. También, nos indican que este tipo de alumnado presenta un alto índice de fracaso escolar.
- Niños procedentes de parejas mixtas
Las asociaciones señalan que los niños procedentes de parejas mixtas no presentan muchos problemas debido a que conviven entre dos culturas, ya que han aprendido las dos culturas procedentes de sus progenitores. En algunas ocasiones, estos niños presentan problemas con los niños de primera y segunda generación y con los autóctonos, debido a que no son percibidos como españoles por parte de los autóctonos ni como inmigrantes por parte del alumnado extranjero.
- Niños inmigrantes de diferentes nacionalidades
Las asociaciones nos indican que la relación entre los niños de diferentes nacionalidades no es óptima y que se producen frecuentemente rivalidades entre los diferentes colectivos de inmigrantes.

Un aspecto importante a resaltar, es que las asociaciones de inmigrantes no solamente defienden su participación en los centros educativos como consecuencia de los problemas anteriormente narrados, sino que también defienden una colaboración con la Administración Educativa y la necesidad urgente de intervenir educativamente en los ciudadanos autóctonos y en la sociedad en general para que acepten al inmigrante.

5. Propuestas de participación de las asociaciones de inmigrantes en los centros educativos de la provincia de Almería según las propias asociaciones

En función de los problemas de convivencia entre culturas y los diversos choques culturales, las asociaciones de inmigrantes propusieron su participación como agentes de me-

diación intercultural con los siguientes agentes de la comunidad educativa: alumnos autóctonos e inmigrantes, colectivo docente y familias de alumnos autóctonos e inmigrantes.

Mediación con los alumnos autóctonos

Coinciden todas las asociaciones en la importancia de participar en los centros educativos y concretamente con los niños autóctonos en aspectos vinculados a la mediación intercultural. Defienden la idea de que el desarrollo de una mediación intercultural destinada a los alumnos autóctonos e inmigrantes desde edades muy tempranas permitirá alcanzar las siguientes finalidades:

- La convivencia entre el alumnado autóctono e inmigrante, es decir, la convivencia entre culturas.
- La erradicación de las actitudes negativas y estereotipos que tienen los niños autóctonos hacia el inmigrante.
- El conocimiento de las diversas culturas que se enmarcan en el aula.
- La percepción del inmigrante como un ciudadano más y el fenómeno de la inmigración como un acontecimiento normal que no produce consecuencias negativas a la población autóctona, al contrario, fomenta el enriquecimiento de la población.

Para estas finalidades, proponen las siguientes actividades:

- Programas o actividades interculturales que preparen a los niños autóctonos desde edades muy tempranas para la aceptación del inmigrante. Para este objetivo, señalan que hay que trabajar dos etapas necesarias para obtener la aceptación del inmigrante. La primera etapa hace referencia al conocimiento y convivencias entre culturas y la segunda etapa, se refiere a la integración.
- Actividades de sensibilización, como por ejemplo, el visionado de películas referidas al fenómeno de la inmigración y la introducción de símbolos culturales de los inmigrantes.
- Actividades que fomenten la convivencia y conocimiento entre culturas.

Mediación con los alumnos inmigrantes

Las diversas asociaciones de inmigrantes puntualizan la necesidad de un mediador intercultural de la misma nacionalidad que los niños inmigrantes en los centros educativos o su propia participación como mediadores. Estas propuestas la justifican por una serie de razones:

- El alumnado inmigrante al percibir mediadores de su misma nacionalidad en los centros educativos repercutirá de forma positiva en su autoestima, expectativas de futuro y en la valoración que realizan los niños autóctonos hacia el grupo minoritario.
- Los mediadores de igual nacionalidad son los agentes educativos que mejor conocen la cultura del alumnado inmigrante y pueden intervenir en los diferentes conflictos culturales.
- Los mediadores interculturales de igual nacionalidad son los más adecuados para mantener los aspectos definitorios de cada cultura en los niños inmigrantes de primera, segunda generación y en las venideras terceras generaciones de inmigrantes.

Mediación con los docentes

Las asociaciones convergen en la idea de que uno de los grandes problemas que tienen los docentes es la falta de tiempo para realizar actividades interculturales, formarse en las diversas culturas de sus alumnos y la creencia de que la presencia de alumnado inmigrante repercute negativamente en el progreso académico de los alumnos autóctonos. Ante esta panorámica, las asociaciones de inmigrantes proponen una serie de acciones de colaboración como las siguientes:

- Proporcionándoles a los docentes materiales y recursos que favorezcan el desarrollo de la interculturalidad, por ejemplo, libros de literatura del país de origen, objetos culturales, contar sus propias experiencias como inmigrantes, facilitar juegos típicos de sus países, contar cuentos tradicionales...
- Ayudando a los docentes en los problemas de convivencia y académicos que se pueden presentar en el aula, debido a problemas de origen cultural.
- Colaborando en el diseño y desarrollo de las diversas actividades interculturales que proponga la comunidad educativa.
- Formar a los maestros en los aspectos principales de las diferentes culturas de sus alumnos.
- Nexo de unión entre los padres de alumnos inmigrantes y los docentes. Esta unión servirá, entre otras cosas, para erradicar el absentismo del alumnado, para que los padres inmigrantes participen en la vida escolar y se conciencien de la importancia de la educación para sus hijos.
- Realizando clases de apoyo de español para aquellos niños inmigrantes que presentan dificultades académicas por un bajo dominio del español.

Mediación con las familias de alumnos autóctonos

Según las asociaciones, las familias transmiten actitudes y estereotipos negativos hacia los inmigrantes, por ejemplo, señalan que los padres les comentan a sus hijos ideas peyorativas hacia sus formas de vestir, sus costumbres gastronómicas, sobre su religión... Todas estas actitudes y estereotipos provocan en los alumnos conductas de rechazo hacia al inmigrante. Un aspecto que nos ha llamado la atención, es el comentario que realizan los representantes de las asociaciones: la negativa de algunos padres para matricular a sus hijos en los centros educativos con un alto índice de alumnado inmigrantes. La solución que proponen las asociaciones consiste en intervenir con las familias a través de una mediación intercultural que provoque el cambio de actitudes en los padres y en la educación que están transmitiendo a sus hijos.

Mediación con los padres de alumnos inmigrantes

Las asociaciones de inmigrantes señalan que el problema de integración del alumno inmigrante también recae sobre sus propias familias y que no se puede acusar solamente a la comunidad educativa y a la Administración, es un problema de todos los agentes implicados. Esta idea la fundamenta subrayando la baja participación de los padres en la comunidad educativa y el escaso interés que demuestran por la educación que están recibiendo sus hijos. Ante esta problemática, proponen la mediación intercultural con las familias para obtener las siguientes finalidades:

- Informar a las familias de la importancia de que sus hijos acudan diariamente al colegio, es decir, luchar contra el absentismo escolar e informarles de las consecuencias legales que pueden sufrir.
- Involucrar a las familias en el proceso educativo de sus hijos.
- Formar a las familias inmigrantes en las costumbres y formas de ser de los autóctonos.

- Aumentar la participación de las familias en las diversas actividades que se desarrollan en los centros educativos.
- Establecer lazos de unión entre los padres inmigrantes, padres autóctonos y centro educativo.

En definitiva, las asociaciones abogan por una mediación intercultural con las familias inmigrantes basada en la prevención de conflictos y no solamente en la resolución de ellos.

6. Experiencias previas de participación de las asociaciones de inmigrantes en los centros educativos

La mayoría de las participaciones que se han realizado en los centros educativos, se reducen a colaboraciones de carácter puntual. De una forma más detallada, la participación de las asociaciones se enmarca dentro de la semana cultural de los centros educativos a través de diversas actividades como exposiciones de pintura u objetos característicos de la cultura de los inmigrantes, degustaciones de comidas y productos típicos del colectivo inmigrante, conciertos de música y bailes.

7. Actitud de los docentes hacia la participación de las asociaciones en los centros educativos

La actitud que muestra la comunidad educativa sobre una posible participación de las asociaciones de inmigrantes en los centros educativos, se valora de forma positiva y como algo necesario para la integración del alumnado inmigrante y para optimizar el desarrollo de la interculturalidad en las aulas. Específicamente, los docentes se muestran dispuestos a ceder sus instalaciones en horario extraescolar para que las asociaciones realicen actividades para su colectivo o destinadas a la sociedad en general, también señalan la posibilidad de que realicen actividades interculturales para los niños autóctonos y para que les enseñen a los profesores aspectos fundamentales de su cultura. Esto último lo consideran una necesidad, debido al escaso tiempo disponible para organizar actividades interculturales o formarse por su cuenta en las diferentes culturas que presenta el alumnado inmigrante.

8. Razones que justifican la participación de las asociaciones de inmigrantes en los centros educativos según los docentes entrevistados

Las razones que justifican la participación de las asociaciones de inmigrantes en los centros educativos, han sido clasificadas en función de los problemas que encuentran los docentes en los siguientes agentes de la comunidad educativa:

Alumnado inmigrante

Los profesores señalan que la principal dificultad que existe es la ausencia de mediadores interculturales que faciliten la comunicación entre ellos y los alumnos inmigrantes. Otros problemas hacen referencia a la falta de integración de los alumnos inmigrantes con los autóctonos, el bajo dominio del español, el desfase escolar con los que llegan estos niños al centro educativo, las actitudes negativas y prejuicios debido al desconocimiento mutuo y falsos estereotipos que tienen los alumnos autóctonos.

Alumnado autóctono

Señalan que el primordial problema presenciado en el alumnado autóctono, es la falta de integración, de una verdadera convivencia, el desconocimiento de las culturas de sus compañeros y la existencia de actitudes y estereotipos hacia los alumnos inmigrantes.

Familias de alumnado inmigrante

El bajo interés que muestran las familias inmigrantes por la educación que están recibiendo sus hijos y la inexistente participación de estas, es el principal problema que en-

cuentran los profesores en relación con las familias inmigrantes. Otro problema vinculado con el anterior, es la falta de motivación por parte de los padres para que sus hijos sigan los estudios no obligatorios y este problema se acentúa, cuando los padres marroquíes se niegan a que las niñas inmigrantes prosigan estudios no obligatorios.

Familias de alumnado autóctono

Los docentes nos informan que los problemas principales con las familias de alumnado autóctono hacen referencia a:

- Actitud negativa a que sus hijos compartan un centro educativo donde hay alumnos inmigrantes, debido a que piensan que la convivencia entre alumno autóctono e inmigrante repercute negativamente en la evolución académica de sus hijos. Esta idea la defienden diciendo que la presencia de alumnado inmigrante en el aula, provoca que el profesor tenga que prestarles más atención a ellos y deja de enseñarles a sus hijos.
- Nula convivencia o acercamiento a la cultura del inmigrante, es decir, los profesores opinan que los padres de alumnos autóctonos no abren las puertas a la convivencia o al acercamiento al inmigrante y que sería necesario que los padres conocieran las costumbres, las diferentes religiones... de los inmigrantes y las englobaran en sus vidas.

9. Propuestas de participación de las asociaciones de inmigrantes en los centros educativos

Las presentes propuestas o vías de participación han sido organizadas de acuerdo a los posibles ámbitos de participación en el currículum y a los problemas existentes con los sujetos de la comunidad educativa (alumnado inmigrante, alumnado autóctono, familias inmigrantes, familias autóctonas y colectivo docente).

9.1. Ámbitos de participación en el currículum

No existe una unanimidad sobre en qué ámbitos del currículum podrían participar las asociaciones. Algunas propuestas de participación a través del currículum son las siguientes:

- Asociaciones de padres: Señalan que las asociaciones de inmigrantes pueden participar en estas asociaciones mediante la proposición de diversas actividades interculturales o formar sus propias asociaciones de padres inmigrantes.
- Actividades de Tutoría y Departamento de Orientación. Los docentes entrevistados nos indican que la participación de las asociaciones de inmigrantes sería un instrumento de gran valor a la hora de proponer actividades interculturales a los tutores y al departamento de orientación.
- Ejes transversales. El profesorado nos sugiere que las asociaciones de inmigrantes pueden colaborar en los ejes transversales, concretamente en eje transversal "*Educación para la Paz y la Convivencia*", mediante el diseño y desarrollo de actividades destinadas al alumnado inmigrante que fomenten la igualdad, el respeto entre culturas, la valoración de las diversas culturas, la convivencia...
- Documentos curriculares. El profesorado nos señala que estas entidades de inmigrantes pueden participar en el diseño de las comisiones de convivencia, en los proyectos educativos de centro y en los proyectos de orientación y acción tutorial debido a que conocen de forma más directa los proble-

mas del alumnado inmigrante, su cultura y por supuesto, pueden ejercer una fuerte presión para conectar a los padres inmigrantes a la vida del centro educativo.

- Comisiones de convivencia. Aportando e informando al profesorado sobre la problemática del alumnado inmigrante con los alumnos autóctonos y entre los colectivos inmigrantes.

9.2. Agentes de la comunidad educativa

9.2.1. Alumnado inmigrante

Los docentes coinciden en una serie de propuestas de participación de las asociaciones con los alumnos inmigrantes. Dichas propuestas de intervención han sido agrupadas en cuatro ámbitos:

- Orientación escolar. Realización de actividades de acogida al alumno inmigrante al principio de curso con la finalidad de explicarles el funcionamiento del centro, es decir, cómo funciona el centro, las asignaturas se imparten, qué es un tutor, consecuencias del absentismo escolar, hasta qué edad es obligatorio estar matriculado, qué son las calificaciones...
- Mediación entre alumnos inmigrantes y profesorado. Los profesores señalan que uno de los grandes obstáculos que presentan es la ausencia de mediadores que intervengan entre ellos y los alumnos. Aunque algunos centros educativos con un alto índice de alumnado inmigrantes poseen ATAL (Aulas Temporales de Adaptación Lingüística) y mediadores interculturales, opinan que la ayuda es escasa. Ante esta situación, proponen que las asociaciones de inmigrantes actúen como mediadores en los diversos obstáculos que se encuentran los docentes en el desarrollo de su labor educativa con los alumnos inmigrantes.
- Integración escolar: El profesorado nos indica que los problemas fundamentales que presentan los alumnos inmigrantes es la falta de integración debido al bajo dominio del español, las actitudes negativas del alumnado autóctono hacia los alumnos marroquíes y la rivalidad entre colectivos inmigrantes. Proponen que sean las asociaciones de inmigrantes las que diseñen actividades que fomenten la integración, tales como:
 - Cursos de aprendizaje de español. Los profesores expresan que es fundamental que los alumnos inmigrantes aprendan lo antes posible el español, ya que es la herramienta principal para poderse integrar en la vida de la comunidad educativa.
 - Actividades que fomente la autoestima y cambio de actitudes de los alumnos inmigrantes. Este tipo de actividades nos llamó bastante la atención debido a su finalidad. Los profesores defienden la idea de que las actividades organizadas e impartidas por las asociaciones fomentarán la autoestima y el cambio de actitudes en los alumnos debido a que percibirán que su colectivo es valorado y que pueden aportar cosas al funcionamiento del centro educativo, es decir, no se percibirán como una minoría étnica sometida a los dictámenes del colectivo autóctono.
 - Actividades de convivencia. Resaltan la importancia de que las asociaciones de inmigrantes desarrollen actividades que propicien el

acercamiento entre los diversos colectivos de inmigrantes y con el alumnado autóctono, ya que la convivencia entre las diversas culturas rompe estereotipos y el cambio de actitudes hacia las personas “diferentes”.

- Actividades académicas. Las asociaciones deberían organizar actividades de refuerzo escolar para los alumnos que presentan un marcado desfase escolar.

9.2.2. Alumnado autóctono

Los docentes coinciden en la idea de que las asociaciones de inmigrantes tienen que organizar actividades destinadas a los alumnos autóctonos. La finalidad de estas actividades consistirá en fomentar la convivencia entre culturas, favorecer el conocimiento de la cultura de los alumnos inmigrantes y en el cambio de actitudes y prejuicios por parte del alumnado inmigrante y autóctono.

Algunas propuestas que nos sugieren los docentes para que sean realizadas por las asociaciones:

- Exposiciones orales por parte de algunos dirigentes de las asociación para que explicara su historia de vida como inmigrante, es decir, por qué inmigró, características sociolaborales y económicas de sus países, primeros años en España... Los docentes defienden la idea de que este tipo de actividades donde un inmigrante narra las circunstancias de su proceso migratorio favorece el cambio de actitudes y prejuicios en los alumnos.
- Actividades donde se fomenten la integración y la convivencia entre el alumnado. Por ejemplo, actividades extraescolares diseñadas y pensadas para que el alumnado inmigrante y autóctono compartan su tiempo mediante juegos y se conozcan entre sí.
- Actividades en las que se explique y se difundan los rasgos principales de las diferentes culturas del alumnado inmigrante.

9.2.3. Familias de alumnado inmigrante

Las propuestas de participación para que las asociaciones les presten ayuda en los aspectos relacionados con las familias, han sido englobadas en dos ámbitos:

- Cambio de actitudes de las familias hacia el sistema educativo. El colectivo docente nos subraya que uno de los grandes problemas que poseen es el desinterés de las familias por la educación que están recibiendo sus hijos. Los profesores consideran que las asociaciones de inmigrantes son las personas más adecuadas para acercarse a las familias y hacerles comprender la importancia de que sus hijos estudien, pues se están dando casos de abandono escolar, concretamente con el colectivo inmigrante femenino. Algunas de las labores que proponen para que las asociaciones realicen este cambio de actitudes, son las siguientes:
 - Explicarles a los padres la importancia que tiene para sus hijos terminar los estudios obligatorios, y en su caso, seguir estudiando.
 - Informales a los padres sobre los aspectos relacionados con la educación que están recibiendo sus hijos.

- Enseñar a los padres que tienen que inculcarles a sus hijos unos hábitos de estudio y de responsabilidad hacia su aprendizaje.
 - Explicarles a las familias aspectos relacionados con nuestra cultura.
 - Asesorar a los padres sobre la importancia que tiene su asistencia a las tutorías para informar a los profesores sobre los problemas que tienen sus hijos y para recabar información sobre el progreso educativo de sus hijos.
- Puente de unión entre los centros educativos y las familias de alumnado inmigrante. Los docentes recalcan que un cambio de actitudes en las familias de alumnado inmigrante para que se interesen por la educación que están recibiendo sus hijos, tiene que ir acompañada por un aumento de la participación de los padres en los centros educativos. Consideran que las asociaciones de inmigrante son los recursos humanos más adecuados para propiciar un aumento de la participación de las familias inmigrantes en la vida escolar de sus hijos, mediante el establecimiento de un puente de unión entre los padres y el centro educativo. Algunas de las propuestas para esta finalidad, son las que a continuación detallamos:
- Los padres pueden participar en los centros educativos dando charlas a los alumnos autóctonos sobre aspectos relacionados con sus países
 - Las familias pueden enseñarles a los niños autóctonos su lengua materna.
 - Las asociaciones pueden organizar fiestas interculturales donde los padres participen mediante la realización de talleres, exposiciones, degustaciones gastronómicas, juegos tradicionales de su país...

9.2.4. Familias de alumnado autóctono

Las propuestas de intervención ofrecida por los docentes para que las asociaciones las lleven a cabo, han sido agrupadas en función de dos aspectos:

- Cambio de actitudes. Los docentes señalan que las asociaciones deben de realizar actividades de sensibilización que erradiquen las actitudes y prejuicios que tiene las familias autóctonas hacia la presencia de alumnado inmigrante en los centros educativos.
- Fomentar la convivencia y acercamiento entre las familias autóctonas e inmigrante. Algunas de las actividades que proponen los docentes se basan en la realización, por parte de las asociaciones de inmigrantes, de actividades que fomenten la convivencia y el acercamiento a las familias inmigrantes.

9.2.5. Colectivo docente.

Respeto a las propuestas de intervención formuladas por los docentes para que las asociaciones de inmigrantes les ayuden, han sido enmarcadas en los siguientes ámbitos:

- Dispensadores de recursos interculturales. El profesorado señala que uno de los principales problemas es el escaso tiempo que disponen para encontrar recursos y materiales originarios de los países natales de los alumnos para organizar actividades interculturales. Ante esta situación, proponen que sean las propias asociaciones las que se encarguen de

- dispensarles materiales y recursos típicos de los países de los alumnos y con la finalidad de organizar conjuntamente actividades interculturales.
- Enseñanza de las diversas culturas. Otro problema al que se enfrenta el profesorado es el desconocimiento de la cultura originaria del alumnado inmigrante. Proponen que sean las propias asociaciones las que les enseñen las connotaciones principales de la cultura de los alumnos inmigrantes como fiestas religiosas, religión, hábitos...
 - Mediadores entre el profesorado y los padres inmigrantes. Un aspecto fundamental que recalcan todos los profesores a lo largo de las entrevistas, es la necesidad urgente de que sean las asociaciones de inmigrantes las que desarrollen funciones que propicien el acercamiento de los padres inmigrantes a la vida escolar, ya que la mayoría muestran un bajo interés por los estudios de sus hijos. También proponen actividades para que las asociaciones de inmigrantes informen a los padres sobre la importancia que tiene para sus hijos la asistencia al centro educativo y ,en especial las niñas, pues se han dado casos que los padres no permiten que sus hijas sigan estudiando una vez terminada la ESO (Enseñanza Secundaria Obligatoria).
 - Asesoramiento sobre las características del alumnado inmigrante. En este aspecto, señalan que una vez que las asociaciones de inmigrantes se han aproximado a las familias de los alumnos inmigrantes, sean ellas las que les informen al profesorado sobre las circunstancias que rodean al alumno, es decir, por qué faltan a clase, circunstancias económicas y sociales, si trabajan, cuidan de sus hermanos, actitudes de los padres...

BIBLIOGRAFÍA

- AGUIRRE, A. 1995. *Etnografía: Metodología cualitativa en la investigación sociocultural*. Barcelona: Boixareu Universitaria. Marcombo.
- CONSEJERÍA DE ASUNOS SOCIALES 1996. *Guía de Recursos Sociales para la Inmigración*. Sevilla: Consejería de Asuntos Sociales, Junta de Andalucía.
- DELEGACIÓN DE ASUNOS SOCIALES DE ALMERÍA 2004. *Asociaciones de inmigrantes en la provincia de Almería*. Material documental no publicado.
- DELEGACIÓN DE EDUCACIÓN Y CIENCIA DE ALMERÍA 2004. *Datos estadísticos del alumno*. Material documental no publicado.
- DELEGACIÓN DE EDUCACIÓN Y CIENCIA DE ALMERÍA 2005. *Datos estadísticos del alumno*. Material documental no publicado.
- DIRECCIÓN GENERAL DE COORDINACIÓN DE POLÍTICAS MIGRATORIAS 2005. *La inmigración en Andalucía: Datos estadísticos*. Sevilla: Consejería de Gobernación, Junta de Andalucía.
- FERNANDEZ, J.S y Otros 2001. *El Asociacionismo inmigrante en Andalucía: diferentes perspectivas*. II Seminario de la Investigación de la Inmigración Extranjera en Andalucía. Sevilla: Junta de Andalucía.
- JUNTA DE ANDALUCIA 2004. *Asociaciones de inmigrantes en la provincia de Almería en el año 2004*. Descargado el 23 de junio de 2004 de www.juntadeandalucia.es/gobernacion.
- JUNTA DE ANDALUCIA Y MOVIMIENTO POR LA PAZ, DESARME Y LA LIBERTAD DE ANDALUCÍA 2000. *Guía de Recursos para la Inmigración*. Sevilla: Junta de Andalucía.
- LACOMBA, J. 2001. Inmigrantes senegaleses, Islam y Cofradías. *Revista Internacional de Sociología*, 29, 35-48.

- SIPI, R. 2002. Las asociaciones de mujeres ¿agentes de integración social? *Papers*, 60, 355-365.
- SORIANO, E. 2004a. *La práctica educativa intercultural*. Madrid: La Muralla.
- SORIANO, E. (Coord.) 2004b. *Identidad Cultural y Ciudadanía Intercultural*. Madrid: La Muralla.
- SORIANO, E. (Coord.) 2004c. *Recursos para la enseñanza y aprendizaje de la Educación Intercultural*. Diputación de Almería. Servicios de Publicaciones de la Universidad de Almería.
- SORIANO, E. (Coord.) 2005 *Calidad educativa en la escuela intercultural*. Almería: Servicio de Publicaciones de la Universidad de Almería.

El sistema educativo de Ceuta ante los alumnos árabo-musulmanes¹.

Rafael Jiménez Gámez²

Responsable del Grupo de Investigación HUM-230

Departamento de Didáctica

Facultad de Ciencias de la Educación

UNIVERSIDAD DE CÁDIZ

RESUMEN

En este trabajo abordamos los retos más relevantes con los que se enfrenta el sistema educativo de Ceuta, una ciudad con unas características socioeconómicas y culturales muy peculiares, ante el elevado número de estudiantes árabo-musulmanes que asisten a los centros de Primaria y Secundaria. Los datos generales del sistema son *normales*, aunque la disminución del alumnado es menor que en otros lugares. Esto se debe al espectacular aumento del alumnado árabo musulmán, que se concentra en determinados centros de barrios del extrarradio, no se escolariza en los centros privados concertados y disminuye radicalmente en los ciclos educativos superiores. Revisamos las diversas teorías más o menos populares o científicas que explican por qué se produce la exclusión del sistema educativo de este alumnado, deteniéndonos en la cuestión del dialecto árabe-marroquí que habla esta población. Por último analizamos cómo se está desarrollando la enseñanza del Islam para este alumnado.

Palabras claves Submersión lingüística. Ceuta. Exclusión escolar. Cultura árabo-musulmana. Enseñanza del islam.

ABSTRACT

In this project we deal with the most relevant challenges that the educational system is facing in Ceuta, a city with very peculiar socioeconomic and cultural characteristics, considering the high number of Arab Muslim students attending primary and secondary schools. General data are normal, although the decrease in students is lower than in other places. This fact is due to the significant increase in the number of Arab Muslim students, concentrated in certain centers in the outskirt neighbourhoods; they are not enrolled in private schools receiving a state subsidy and the number decreases dramatically in higher education cycles. We review the different theories, more or less popular or scientific, explaining why the exclusion from the educational system of these

¹ Esta ponencia es una versión reducida del segundo capítulo del informe de una investigación mediante estudio de caso realizada con una subvención de la Consejería de Educación y Cultura de la Ciudad Autónoma de Ceuta.

² rafaelangel.jimenez@uca.es

students is taking place, stopping to consider the question of the Moroccan Arabic dialect that this population speaks. We finish analysing how the teaching of Islam is developing for this group of students.

Key words Linguistic submersion. Ceuta. School exclusion. Arab muslim culture. Islam teaching.

INTRODUCCIÓN: CEUTA, UN CONTEXTO MUY PECULIAR³

Aunque el objetivo de esta ponencia es analizar los problemas que al sistema⁴ educativo de la ciudad de Ceuta le supone el incremento progresivo del alumnado árabo-musulmán respecto al cristiano-occidental⁵, debemos situar mínimamente el contexto político y socioeconómico de esta población situada al otro lado del Estrecho de Gibraltar, al sur de la Península Ibérica.

Un primer dilema que está presente con persistencia en la geopolítica de la ciudad es su pertenencia a **Europa**, al asentarse en territorio español, y su situación en el norte de **África**. Si nos asomamos a la vertiente europeística, nos encontramos con que en marzo de 1999 se reciben 117 millones de dólares de la Unión Europea para la realización de proyectos de desarrollo en el periodo 2000-2006. Si lo hacemos mirando a África, topamos con la innegable dependencia de la ciudad respecto al hinterland marroquí y a las intermitentes oleadas reivindicativas de soberanía del gobierno marroquí, parece que dormidas desde el pintoresco suceso del islote de El Perejil, en julio de 2002. Los estudios *ad hoc* enfrentan los argumentos históricos, que no conceden derechos a Marruecos puesto que Ceuta es española mucho antes de la existencia del Estado marroquí, con los argumentos geográficos que defienden la entrega a Marruecos ante una posible recuperación de Gibraltar⁶. Pero la situación geográfica de la ciudad ha provocado en la última década graves problemas para ubicar a los inmigrantes magrebíes y subsaharianos y a los menores marroquíes no acompañados que se saltan la impermeabilizada frontera Schengen para tratar de llegar a la rica Europa desde la cada vez más empobrecida África.

Un segundo dilema es el que se produce en el contacto entre la población cristiano-occidental, aún mayoría, pero cada vez menos, y la minoría (cada vez mayor) árabo-musulmana. Por un lado, la primera de ellas insiste en su *ceutismo*, como indicador de españolidad, y reniega del rasgo de africanidad (Stallaert, 1998, 133-134) puesto que este es un arma importante de las reivindicaciones marroquíes sobre la ciudad. Los ceutíes son españoles de frontera, lo que les hace sentirse más españoles que los demás. Desde que en 1986 y 1987 los árabo-musulmanes conquistan la nacionalidad española y reivindican una *discriminación positiva*, los cristiano-occidentales interpretan este proceso como una *lenta invasión* por parte de aquellos, ya que la importante disminución de su población, a causa de la baja natalidad, va acompañada de un fuerte crecimiento natural (alta tasa de natalidad) y un crecimiento

³ Este apartado es una breve síntesis de Jiménez Gámez (2003), que ha sido posteriormente actualizada en el informe de la investigación a la que nos referíamos anteriormente.

⁴ No podemos ni debemos entrar en precisiones terminológicas y, sobre todo, epistemológicas en el campo de las organizaciones educativas. Entiéndase sistema educativo como conjunto de elementos personales, materiales y estructurales que formalmente se dedican a educar a los ciudadanos y que constituyen, con otros sistemas, el macrosistema social.

⁵ Después de dudas y reflexiones hemos decidido utilizar esta terminología para diferenciar el elemento cultural (mundo árabe u occidental) del puramente religioso (cristiano o musulmán), teniendo siempre en cuenta que trabajaremos con una concepción dinámica de la identidad.

⁶ Precisamente, Máximo Cajal (2003), ex diplomático y asesor del presidente Zapatero, defensor de esta posición, es objeto casi diario de deseos inquisitoriales desde la derecha ceuti.

artificial, mas o menos ilegal, de los ya ciudadanos españoles árabo-musulmanes. Esta visión se acompaña, en no pocas ocasiones, de actitudes y comportamientos xenófobos más o menos ocultos, sin que la situación se haya aprovechado para poder experimentar en la ciudad un auténtico laboratorio de convivencia intercultural (Planet, 1998).

En el ámbito económico también nos encontramos con un fuerte contraste entre la crisis estructural que la ciudad padece. El **paro** aumenta constantemente. La minoría musulmana es la que presenta la peor situación en cuanto a los índices de **pobreza**. Aunque esta se encuentra extendida por toda la ciudad, se concentra en los distritos de mayoría musulmana. El **puerto** no se ha sabido adaptar a los nuevos canales marítimos de distribución internacional de mercancías y está cediendo importancia ante el emergente futuro superpuerto de Tánger. El turismo comercial de los peninsulares ha desaparecido tras la integración en Europa y el comercio *invisible* (no existe aduana comercial) con Marruecos tiene un futuro poco prometedor. Sólo gracias a las fuertes inversiones de la administración central se logran mantener en positivo algunos índices económicos. Sin embargo, este triste panorama contrasta con el enorme tráfico de divisas, el ajetreo de Mercedes y diamantes y, sobre todo, por lo menos desde hace diez años, de hachís, del que el norte de Marruecos es productor tradicional (Carabaza y de Santos, 1992, 80-90). En los últimos años, como consecuencia del dinero rápido del contrabando y, últimamente, del obtenido por el traslado a la península de emigrantes subsaharianos y magrebíes, se ha creado lo que podemos denominar una *cultura del pelletazo*, forjada en torno a jóvenes musulmanes de escasa formación y cualificación laboral que realizan con frecuencia ostentaciones de lujo y dinero, que irrita tanto a la población cristiano-occidental como a la población musulmana que vive de un trabajo lícito.

La situación política se ha caracterizado por su inestabilidad. En pocos años se ha ido pasando del liderazgo de los partidos estatales al auge de partidos localistas, que desembocó con la pintoresca y nefasta victoria del GIL en las elecciones autonómicas de 1999. En 2001, la autodestrucción de este partido, propiciada desde el PP, provocó una estabilidad nunca vista hasta ahora, presidida por los *populares*, que han ganado desde entonces todas las elecciones y que ha contemplado una importante subida de los *partidos musulmanes*. Estos han iniciado, desde principios de 2004, un decidido proceso de coalición liderado por un nuevo partido, Unión Democrática de Ceuta, dirigido por un activo grupo de jóvenes árabes universitarios. Asimismo, serán necesarios muchos esfuerzos para consensuar un nuevo estatuto de autonomía, que transforme a la Ciudad en una Comunidad Autónoma.

¿UNA ORGANIZACIÓN EDUCATIVA “NORMAL”?

Lo primero que llama la atención en la organización educativa formal de la ciudad es que nos encontramos con una provincia *en miniatura*. Podemos observar los mismos organismos que en una provincia normal pero con un número muy reducido de centros, de profesores y de autoridades educativas. La segunda característica del sistema ceutí está basada en la estructura de Ciudad Autónoma. Este tipo de organización administrativa no posee las competencias de una Comunidad Autónoma y, por lo tanto, no tiene autonomía en el ámbito educativo y depende del Ministerio de Educación. Sólo Ceuta y Melilla se quedaron en esta situación. En este sentido, las Consejerías de Educación de ambas Ciudades Autónomas reclaman el aumento progresivo de los presupuestos que reciben del MEC y vienen a desempeñar una función similar a la de las concejalías de los municipios en cuanto al ofrecimiento de **recursos educativos como ciudad educadora**.

De los **datos**⁷ de los centros educativos ceutíes, en el curso 2002-2003, podemos sintetizar lo siguiente:

- a) En Educación Infantil existen 16 **centros** públicos y 7 centros privados. En el curso 2007-2008 se espera que todos los centros privados sean concertados. En 2005 quedan dos centros⁸ sólo como privados, el resto están concertados. En Educación Primaria existen 16 centros públicos y 6 privados, todos concertados. El 1º ciclo de Secundaria se imparte en 6 colegios y 4 institutos públicos y en 6 centros concertados con 10 unidades y 621 alumnos. El 2º ciclo de ESO se imparte en 5 institutos y en 6 centros concertados, mientras que el bachillerato lo hace también en 5 institutos y sólo en un centro concertado.
- b) Respecto al **alumnado**, los datos nos ofrecen con claridad meridiana un fenómeno que parece ser común en muchos otros lugares, el mayor índice de **ratio** en los centros concertados, respecto a los públicos, sobre todo en los niveles obligatorios. En Infantil es de 28.96 a 22.79, en Primaria de 28.35 a 23.88, en el 1º ciclo de ESO de 31.05 a 25.18 y en 2º ciclo de ESO y Secundaria Postobligatoria de 27.63 a 22.20.

Pese al continuo crecimiento vegetativo, el número de alumnos que cursan estudios en Ceuta en enseñanzas obligatorias, Educación Infantil y Especial, Bachillerato y Formación Profesional se ha reducido en los últimos diez años en un 3 %, por debajo de la media nacional, que contabilizó un descenso del 14,1 % entre el curso escolar 1993-1994 y el de 2003-2004. Menos en Melilla y Baleares, en el resto de comunidades la caída ha sido mayor que en Ceuta (Diario Sur Digital, 4-01-2004). En septiembre de 2004, en Infantil, hay 2.816 alumnos, alrededor de 100 menos que el curso anterior y en Primaria 5.584 alumnos, unos 400 menos que el año anterior, aunque haya 22 profesores más (Diario Sur Digital, 11-09-2004). Sin embargo, en Secundaria se contabilizan 300 alumnos y 14 profesores más (Diario Sur Digital, 13-09-2004). Como veremos a continuación, un sector de la población escolar, el árabo-musulmán sigue creciendo, pero el cristiano-occidental disminuye, como en el resto del Estado.

EL ESPERADO AUMENTO DEL ALUMNADO ÁRABO-MUSULMÁN

Como afirmábamos anteriormente, la *normalización* de la población árabo-musulmana en la ciudad y la correspondiente adquisición de los derechos ciudadanos hace que aquella comience a acceder al *estado del bienestar*, entre cuyos elementos constituyentes por excelencia se encuentra la educación. De los datos existentes pueden deducirse cuestiones muy relevantes:

- a) Como podemos observar con nitidez en la Tabla nº 1, el crecimiento de los porcentajes de alumnado árabo-musulmán es espectacular en los centros públicos y también en los privados. Si tomamos como referencia el curso 1985-86, se duplica el porcentaje en Infantil y Primaria en los centros públicos y se sextuplica en Infantil y se multiplica por nueve en Primaria. Por otro lado, el mayor porcentaje en Infantil en el curso 2002-03 augura

⁷ Toda esta información ha sido aportada por la Dirección Provincial del Ministerio de Educación, sin cuya colaboración, en especial la de su Secretario General D. José Luis Sastre Álvaro, no hubiera sido posible la realización de este trabajo.

⁸ En concreto los de La Inmaculada y San Agustín, que se encuentran en la zona centro de la ciudad y que han sido tradicionalmente centros religiosos de *élite*.

que este porcentaje seguirá creciendo en Primaria en los próximos años, ante la bajada de la natalidad en las familias cristiano-occidentales, la subida o el mantenimiento en las familias árabo-musulmanas y el continuo flujo de inmigración del hinterland.

Tabla nº 1. Estudio comparativo de población escolar

CENTROS PRIVADOS DE PRIMARIA				CENTROS PÚBLICOS DE PRIMARIA			
NIVEL: EDUCACIÓN INFANTIL							
curso	alumnos musulmanes	total matrícula	% musulmanes	curso	alumnos musulmanes	total matrícula	% musulmanes
1.983-84	N/C	559	N/C	1.983-84	N/C	1.359	N/C
1.984-85	N/C	618	N/C	1.984-85	N/C	1.351	N/C
1.985-86	22	658	3,34%	1.985-86	460	1.438	31,99%
1.986-87	9	580	1,55%	1.986-87	507	1.474	34,40%
1.987-88	19	505	3,76%	1.987-88	530	1.481	35,79%
1.988-89	12	626	1,92%	1.988-89	549	1.431	38,36%
1.989-90	32	696	4,60%	1.989-90	598	1.461	40,93%
1.990-91	37	642	5,76%	1.990-91	678	1.555	43,60%
1.991-92	39	583	6,69%	1.991-92	729	1.515	47,92%
1.992-93	40	587	6,81%	1.992-93	760	1.678	45,29%
1.993-94	41	595	6,89%	1.993-94	828	1.783	46,44%
1.994-95	46	540	8,52%	1.994-95	910	1.848	49,24%
1.995-96	67	527	12,71%	1.995-96	990	1.977	50,08%
1.996-97	52	553	9,40%	1.996-97	1.063	2.041	52,08%
1.997-98	55	535	10,28%	1.997-98	1.061	2.109	50,31%
1.998-99	73	567	12,87%	1.998-99	1.144	2.051	55,78%
1.999-00	79	516	15,31%	1.999-00	1.189	2.102	56,57%
2000-01	73	542	13,47%	2000-01	1.243	2.120	58,63%
2001-02	104	646	16,10%	2001-02	1.249	2.044	61,11%
2002-03	122	695	17,55%	2002-03	1.314	2.051	64,07%

NIVEL: PRIMARIA / E.G.B./1º CICLO SECUNDARIA							
curso	alumnos musulmanes	total matrícula	% musulmanes	curso	alumnos musulmanes	total matrícula	% musulmanes
1.983-84	N/C	3.219	N/C	1.983-84	N/C	6.364	N/C
1.984-85	N/C	3.060	N/C	1.984-85	N/C	6.527	N/C
1.985-86	84	3.196	2,63%	1.985-86	2.249	6.523	34,48%
1.986-87	124	3.200	3,88%	1.986-87	2.380	6.635	35,87%
1.987-88	138	3.186	4,33%	1.987-88	2.478	6.720	36,88%
1.988-89	150	3.159	4,75%	1.988-89	2.498	6.600	37,85%
1.989-90	197	3.127	6,30%	1.989-90	2.632	6.594	39,92%
1.990-91	185	3.049	6,07%	1.990-91	2.666	6.642	40,14%
1.991-92	199	2.962	6,72%	1.991-92	2.768	6.674	41,47%
1.992-93	235	2.854	8,23%	1.992-93	2.784	6.617	42,07%
1.993-94	251	2.833	8,86%	1.993-94	2.862	6.587	43,45%
1.994-95	232	2.774	8,36%	1.994-95	2.936	6.577	44,64%
1.995-96	273	2.739	9,97%	1.995-96	2.974	6.481	45,89%
1.996-97	270	2.274	11,87%	1.996-97	3.021	6.365	47,46%
1.997-98	324	2.509	12,91%	1.997-98	2.976	6.224	47,81%
1.998-99	357	2.475	14,42%	1.998-99	3.074	6.114	50,28%
1.999-00	399	2.454	16,26%	1.999-00	3.117	5.889	52,93%
2000-01	394	2.637	14,94%	2000-01	3.158	5.751	54,91%
2001-02	419	1.793	23,37%	2001-02	3.132	5.858	53,47%
2002-03	415	2.322	17,87%	2002-03	3.282	5.708	57,50%

Fuente: Estadísticas 2003 Dirección Provincial del MEC

- b) Lo que ocurre es que si tenemos en cuenta los porcentajes iniciales, la diferencia entre los centros públicos (64% en Infantil y 57% en Primaria, en 2002-03) y los privados (17,55 en Infantil y 17,87 en Primaria) demuestra que existen **dos redes de escolarización**, la pública, que acoge a la mayoría de los alumnos árabo-musulmanes y la privada que recibe sólo una minoría. Esta doble red es denunciada por el presidente de la Comunidad Musulmana de Al Bujari, Abselam Hamadi, quien afirma que "... algunos padres en Ceuta prefieren que sus hijos vayan a otros colegios porque piensan que los musulmanes son conflictivos o que su aprendizaje es más lento por culpa del idioma" (El País Digital, 27-09-2002). Esta doble red es un reflejo de la tendencia general que se da en España respecto a los alumnos de origen inmigrante (Jiménez Gámez, 2004, 153).
- c) Al mismo tiempo, se produce una concentración de alumnado árabo-musulmán en aquellos centros que se encuentran en barrios que tienen un alto porcentaje⁹ de esta población o en aquellos cuya población es totalmente árabo-musulmana. Los centros de Primaria del barrio de El Príncipe, el Príncipe Felipe y el Reina Sofía, y el Ruiz Picasso de Benzú tienen un 100% de alumnado árabo-musulmán en todos los cursos de Infantil y Primaria. El CP. Santiago Ramón, en el barrio de Haddu, cuya población no es totalmente musulmana, como ocurría en El Príncipe, el CP. Federico García Lorca, en La Almadraba y el CP. Santa Amelia tienen un porcentaje que oscila entre el 82% y el 97% en los diversos cursos. Luego existen centros que se encuentran también en el extrarradio (Juan Carlos I en Los Rosales o Maestro José Acosta en El Morro), en zonas donde se equilibra la población árabo-musulmana con la cristiano-occidental, que oscilan entre un 40% y un 80%. Existe también centros del extrarradio con un porcentaje relativamente bajo, entre un 20% y un 40%, el CP. Ortega y Gasset y el CP. Maestro Morejón, pero lo que resulta más significativo es que en dos centros que se encuentran el centro de la ciudad, el CP. Andrés Manjón y el CP. Lope de Vega, el porcentaje haya crecido hasta alcanzar más del 60% en algunos cursos en el segundo y el 90% en el primero. La razón puede encontrarse en que la población árabo-musulmana está ocupando, en los últimos años, la infravienda del centro que los cristiano-occidentales van abandonando.
- d) Todos estos porcentajes bajan drásticamente cuando observamos los de 3º y 4º de ESO y los de 1º y 2º de Bachillerato que no superan el 58% en el IES Abyla, el de mayor número. Por supuesto, en los centros concertados de *élite* como San Agustín o La Inmaculada no superan los 10 alumnos árabo-musulmanes sumando los cuatro cursos de los dos centros. Por eso, en 2000, la prensa nacional recogía la información facilitada por el entonces Director Provincial de Educación, Pedro Gordillo, que afirmaba que sólo el 29% de los de los alumnos árabo-musulmanes estudiaba la ESO y que sólo uno de cada 600 llegaba a la selectividad. En junio de ese año, sólo 10 consiguieron llegar a la selectividad, cuando en esos momentos constituían el 40% de la población escolar (El País Digital, 2-10-2000). Asimismo, el 16,6 por ciento de los niños ceutíes de 16 años abandonan el sistema educativo; mientras que a los 17 años son un 31,5 por ciento los jóvenes que dejan el

⁹ Debemos indicar que los datos que poseemos son del curso 2000-01. Muy probablemente en la actualidad los porcentajes serán mayores en los casos que no se haya alcanzado el 100%.

colegio. En ambos casos, Ceuta y Melilla superan la media nacional, establecida en el 12,2 y 25,8 por ciento para los jóvenes de 16 y de 17 años, respectivamente, según datos del curso 2001-2002 ofrecidos por el Gobierno (Diario Sur Digital, 3-10-2004).

Por último, no debemos olvidar que, posiblemente¹⁰, una gran mayoría de los alumnos árabo-musulmanes, asisten por las tardes a las **escuelas coránicas**. En ellas se enseña el Corán y, por lo que nos dijeron algunos de los entrevistados en nuestra investigación, se dedican exclusivamente a la transmisión de la doctrina islámica, mediante el aprendizaje memorístico y repetitivo¹¹ de los versículos, por supuesto en árabe clásico, del mismo.

¿POR QUÉ FRACASA EL ALUMNADO ÁRABO-MUSULMÁN?

Responder en escasas líneas esta pregunta es imposible. Primero, porque esta cuestión, como todas la educativas, es compleja y segundo, porque, hasta este momento no se ha abordado mediante una investigación¹² sólida e interdisciplinar, necesaria para poder llegar a conclusiones que apoyen con un mínimo rigor científico la intervención para paliar este fracaso. Sin embargo, la revisión de la bibliografía existente nos permite presentar algunas aproximaciones más o menos sistemáticas, que se han hecho a la cuestión:

1. La primera **teoría**, posiblemente bastante extendida entre el profesorado ceutí¹³, es más una *teoría popular y experiencial* que sistemática. Es la que sitúa como causa fundamental a los **factores sociales** del alumnado árabo-musulmán, sin olvidar que pueden estar actuando otros como el cultural y el lingüístico, pero los factores relevantes son **exógenos** respecto a la institución escolar, propios del grupo social árabo-musulmán y, ante ellos, la escuela poco puede hacer. Sólo el desarrollo socioeconómico podrá ir eliminando estos condicionantes negativos. Los argumentos que sustentan esta hipótesis son dos (Bullejos, 2002; 215-218):

- a) Las proporciones de abandono escolar del alumnado árabo-musulmán no son muy diferentes de las que existen entre el alumnado de otras ciudades, en las que aquéllos no son mayoría.
- b) Los alumnos árabo-musulmanes que estudian en los centros españoles en

¹⁰ No existen datos sobre esta cuestión, aunque la administración educativa debería contar con ellos para, precisamente, conocer mejor una posible causa de interferencias en los procesos de enseñanza-aprendizaje de las materias instrumentales.

¹¹ Según cuenta Eva Evers Rosander (1991, 70-71) en su interesante estudio antropológico sobre las mujeres del poblado de Benzú, cuyo trabajo de campo se realizó entre 1976 y 1978, los chicos musulmanes no querían ir a la escuela coránica, porque el maestro solía golpearles con la palmeta. Estas escuelas eran mucho más que un sitio para aprender a rezar y a leer y escribir en árabe, sino que tenían su importancia a la hora de la transmisión de los valores árabo-musulmanes, puesto que se les transmitía reglas prácticas relativas a la vida cotidiana. Asistían también las niñas, pero más tarde que los niños y salían de ella a más temprana edad. Además ocupaban en ella una posición subordinada respecto a los hombres.

¹² En 2000, un reportaje periodístico hablaba de una investigación coordinada por investigadores de la Facultad de Ciencias de la Educación que la Universidad de Granada tiene en la ciudad. Se decía que estaban investigando "la evolución de la población infantil desde 1982 y la influencia de la lengua árabe y otros factores asociados en el aprendizaje y en el rendimiento escolar" (El País Digital, 2-10-2000). Ignoramos si esta investigación se ha llegado a realizar.

Marruecos¹⁴ tienen un rendimiento tan alto como el de los mejores centros de España. En consecuencia, la razón esencial del fracaso no puede encontrarse en la cuestión lingüística. Además, a aquellos les cuesta aprender el árabe culto o literario (que estudian como asignatura en los centros españoles), puesto que, como en Ceuta, hablan un dialecto, una lengua oral, que no se escribe. No tiene sentido, como propugnan algunos, desarrollar las clases en árabe culto, que los propios estudiantes árabes no dominan. Tampoco tiene sentido utilizar el dialecto en las aulas, porque entorpecería el aprendizaje del castellano¹⁵ e iría en contra de una auténtica integración plena. El ejemplo de los Estados Unidos de eliminar los programas bilingües, convencidos de que estos frenan el desarrollo y la integración de los estudiantes latinos debe cundir en nuestro contexto.

Como podemos deducir fácilmente, más allá de las diferencias cuantitativas entre los fracasados de diversos lugares, el hecho de que los alumnos *selectos* que acuden a los centros españoles en Marruecos no fracasen no tiene por qué hacernos concluir que los de Ceuta no lo hagan, entre otros factores, por los lingüísticos o por los culturales.

2. La segunda **teoría**, que ha ido formándose para dar respuesta al fracaso de los estudiantes árabo-musulmanes, se elabora desde la *academia universitaria*, con mayor o menor aparato científico sustentándola¹⁶. Su planteamiento es que las causas son complejas y los factores que destacan son los **axiológico-culturales y los lingüísticos** (Díaz, 1998; Cuevas, Díaz y Lara, 1999)

Desde esta visión, la jerarquía de valores en que se sustenta la cultura árabo-musulmana es radicalmente distinta a la que impera en la escuela y tienen interiorizada los profesores. Mientras que en este alumnado siga predominando una concepción temporal policrónica (realización simultánea de actividades, propia de las relaciones familiares) que les impida acostumbrarse a la concepción monocrónica de la escuela (organización rígida de las actividades, propia de la planificación escolar), mientras que los valores de la *cultura del pelotazo*, del dinero fácil conseguido mediante el contrabando, sean los predominantes sobre los valores de sacrificio y esfuerzo, necesarios para conseguir el éxito escolar, este alumnado fracasará. Una versión matizada de esta teoría podemos encontrarla en lo que nos expresaba un profesor de los que entrevistamos informalmente en nuestra investigación:

Se está produciendo, cada vez con más frecuencia, un fenómeno que antes era minoritario. Los musulmanes se casan con mujeres que llegan de Marruecos, de mentalidad más cerrada, no con musulmanas ceutíes, que por su contacto con otras culturas es más abierta. Estas

¹³ También puede uno encontrar esta teoría popular en algunos analistas de la prensa local (Garrido, 2004).

¹⁴ El alumnado que acude a estos centros suele reclutarse entre las clases sociales más favorecidas de las distintas ciudades marroquíes, entre otras razones porque se utilizan como trampolín para acudir a la universidad española, que, por supuesto, sólo una élite minoritaria puede permitirse.

¹⁵ Esta teoría vulgar o experiencial, como veremos más adelante, está refutada por las teorías más avanzadas sobre bilingüismo, que predicen que el aprendizaje de la lengua materna junto a la lengua del país de acogida es positivo para el desarrollo de ambas.

¹⁶ Los trabajos que hemos podido revisar en este caso dejan bastante que desear en este sentido. En muchas ocasiones parece un conjunto de reflexiones sin que haya apenas resultados de investigaciones que hayan

mujeres siempre están encerradas en casa y no se contaminan con la sociedad occidental. Los hijos viven su socialización familiar con valores totalmente opuestos a los que la sociedad occidental les ofrece. Esto provoca conflictos y fracaso educativo. Sin embargo, el musulmán ceutí es más abierto (OB, 1).

Las conclusiones de un estudio realizado en un centro escolar de la ciudad¹⁷ indican que los alumnos árabo-musulmanes tienen un alto nivel de agresividad, desconocen las normas comunes de educación y convivencia, no hacen las tareas escolares fuera del horario, manifiestan desinterés en el cuidado del material y falta de motivación para el trabajo escolar, poseen una baja autoestima personal y la condición religiosa prevalece en ellos sobre cualquier otra filiación. Por otro lado, este alumnado se encuentra en *minusvalía lingüística*. El hecho de que su lengua materna sea un dialecto oral¹⁸ les obstaculiza el dominio del castellano. Por supuesto, estos graves déficits que causan el fracaso son factores también **exógenos** respecto a la escuela. Ésta no tiene ninguna responsabilidad en que los **valores y la lengua** de la cultura de origen sean **inferiores** a los que se viven y hablan en la escuela y, por lo tanto, poco puede hacer. En definitiva...

Se trata de un grupo humano que a todos los efectos es español de hecho y de derecho y, por consiguiente, también de obligaciones y deberes. Este colectivo deberá ser consciente de su doble pertenencia a una cultura de origen (que no puede ser la única y que deberá ser tenida en cuenta) y una cultura curricular que deberá esforzarse por interiorizar para conseguir los resultados académicos adecuados (Cuevas, Díaz y Lara, 1999, 404).

Según los defensores de esta teoría, el profesorado de Ceuta se ha esforzado por experimentar metodologías adecuadas. Desde el MEC, el Centro de Profesores ha organizado cursillos, sobre todo en lo referente al problema lingüístico (Cuevas y Fuentes, 1999). Los propios docentes reconocen la necesidad de formarse en interculturalidad (Cuevas, Díaz y Lara, 1999, 403), sin embargo son reacios a aprender el dialecto y no están de acuerdo con que los alumnos se expresen en su lengua para comunicarse entre ellos en clase. Incluso desde uno de los centros con población casi exclusivamente árabo-musulmana, el CP. Ramón y Cajal, se inicia una investigación-acción¹⁹ en la que los profesores tratan de encontrar respuesta sobre la cuestión lingüística y axiológica (Cuevas, 1998). Sin embargo, tampoco podemos exigir que los profesores dominen la lengua ni la cultura arabo-musulmana para la que no han sido formados inicialmente (Cuevas, Díaz y Lara, 1999, 402). Además, la ciudad de Ceuta ha sido un paradigma de convivencia, tolerancia y solidaridad multicultural y “la educación ofrecida en los centros de

indagado sobre la realidad, ya sea desde acercamientos cuantitativos o cualitativos.

¹⁷ En el trabajo de Cuevas, Díaz y Lara (1999) se cita dicho estudio que no es sino un breve análisis sobre el contexto socioeconómico y cultural que se realizó en los noventa sobre uno de los centros de la barriada de El Príncipe, con un 100% de alumnado musulmán, creemos que como paso inicial para la elaboración del Proyecto Curricular del Centro. Aunque para la obtención de los datos del barrio y del nivel socioeconómico de las familias se utilizara algún instrumento de indagación, creemos que es muy arriesgado asumir acriticamente estas apreciaciones.

¹⁸ Cuevas, Díaz y Lara (1999, 397) cometen un grave error cuando afirman que la lengua materna es “el chejga o cherka, propio de la población bereber”. Como veremos más adelante, el dialecto que habla población árabo-musulmana de Ceuta es el árabe marroquí. También induce a confusión la categorización que realizan Herrera y otros (2002, 276) sobre la lengua materna, al afirmar que es una variante del chejga.

¹⁹ En la publicación que hemos encontrado sobre el trabajo a que nos referimos sólo figura una evaluación inicial

Ceuta puede ser considerada como un ejemplo de educación multicultural que prepara a sus alumnos en aquellos valores que hacen posible una educación para la paz” (Díaz, 1998, 264).

3. Nos atrevemos a presentar una **tercera** teoría, muy similar a la anterior, ya que también sitúa las causas en lo axiológico y lingüístico, pero que insiste en aspectos **psicoeducativos**. Sus defensores se han centrado en estudios cuantitativos que intentan indagar las variables psicológicas que se encuentran en los estudiantes árabo-musulmanes y sus familias que impiden a aquellos el éxito escolar. Se trata también de factores **exógenos** a la escuela, que se sitúan en el contexto social y familiar de estos alumnos, que debería *modernizarse*, adquirir un estilo educador más democrático y romper con estructuras autoritarias tradicionales que impiden desarrollar cualidades psicológicas adecuadas al éxito escolar, contrarias asimismo a los valores *débiles* de los modelos de los clanes mafiosos²⁰ que se dedican al contrabando, que, en muchos sectores de la población árabo-musulmana de Ceuta están sustituyendo a las mentalidades tradicionales. Tras la investigación, se tendrá que poner en marcha “una intervención adecuada, a través de programas específicos, en los ámbitos familiar, personal, escolar, laboral y social” (Herrera y otros, 2002, 285)

Por ejemplo, en la tesis doctoral de Inmaculada Ramírez (1997, 388-389), se llega a la conclusión de que la comunidad musulmana es la menos favorecida en cuanto a la adaptación como factor de rendimiento escolar, puesto que esta se encuentra asociada a déficits en variables cognitivas y de personalidad, como la autoestima y la inteligencia, que afectan negativa y significativamente a su rendimiento académico.

En un trabajo de Roa y otros (2002) se manifiesta que el estilo educador de los padres musulmanes es más autoritario que el de los cristianos, no así en el caso de las madres, y en la investigación de Ramírez y otros (2003) los alumnos cristianos obtienen casi siempre, independientemente del centro educativo, las puntuaciones más elevadas en el autoconcepto familiar. Sin embargo, curiosamente, según algunos autores que no pertenecen al grupo que apoya esta tercera teoría, los trastornos del lenguaje (dislexia, disartria, dislalia y otros) “no tendrían porqué estar relacionados con la población de procedencia” (Cubillas y Rodríguez, 2001, 336).

4. Por último, analizaremos la **cuarta teoría**²¹, de carácter **sociolingüístico**, apoyada por los líderes árabo-musulmanes de la ciudad, aunque también aparezcan profesionales e investigadores del mundo educativo, casi mayoritariamente cristiano-occidental, que la apuntalan. Se trata de una visión **pesimista**, que considera que

de la situación y no se entra en elementos posteriores característicos de la investigación-acción.

²⁰ Recuérdese lo que comentábamos en el apartado 1 sobre la cultura del pelotazo.

²¹ Esta teoría ha sido argumentada principalmente por Mehdi Flores, un dirigente de Izquierda Unida, que dirigió la Oficina de Asuntos Étnicos en el periodo del GIL y que ejerce actualmente como docente en un Instituto de Secundaria de la ciudad. Aunque de origen cristiano-occidental, profesa la religión musulmana y ha llegado a ser secretario general de la Federación Española de Entidades Religiosas Islámicas (FEERI) uno de los dos grandes colectivos musulmanes en España en el que se han ido integrando los españoles convertidos al Islam (Taulés, 2004). En una entrevista que le hicimos en nuestro trabajo de investigación, Flores manifestaba la ausencia de una política coherente global y educativa en la ciudad que tuviera en cuenta la diversidad cultural y que superara las críticas constantes hacia el poder central (Madrid nos toma el pelo) y el rechazo a la cultura árabo-musulmana. Asimismo, indicaba la necesidad de vertebrar la participación política de la comunidad musulmana (E1,

Ceuta no es un ejemplo de convivencia y que en ella no se ha hecho educación intercultural²² (Guzmán, 1998).

Para esta teoría, la causa del fracaso de los alumnos árabo-musulmanes reside, como factor **endógeno**, en la propia escuela, que no tiene en cuenta la **lengua materna** de aquéllos. No creemos que estos alumnos se sientan... “discriminados por ser musulmanes y marginados de clase inferior” (Rosander, 1991, 35), ni que la enseñanza que ofrecen los maestros y los libros de texto españoles tengan una orientación claramente por española, pro cristiana y antiárabe (p. 72), como recogía la antropóloga Eva Evers Rosander, en el Benzú de finales de los setenta. La situación actual es muy distinta, la integración política y ciudadana de una gran cantidad de árabo-musulmanes ha llevado al sistema educativo a miles de alumnos con una lengua materna dialectal, desconocida para la mayoría de los docentes y considerada por estos como una traba para el desarrollo cognitivo de sus alumnos. Además, en el sistema educativo ceutí hay muy pocos profesores árabo-musulmanes (2 de casi 800, en 1996). Por otro lado, al ser esta lengua un dialecto que no se escribe, se ignora también el árabe culto o literario, que muy pocos alumnos aprenden, si no es limitándose a la repetición memorística en las escuelas coránicas. Asimismo, hay que tener en cuenta que el uso del dialecto se reduce al ámbito familiar, puesto que más del 50% de las conversaciones entre amigos se hace en castellano. En consecuencia, la comunidad árabo-musulmana va perdiendo su identidad cultural tradicional y no genera sus propios intelectuales orgánicos a partir de la escuela pública española. Esto podía provocar (así se escribía en 1996) una búsqueda de valores religiosos fundamentalistas (Flores, 1996; 1998 b).

El análisis de los datos de nuestra investigación nos está mostrando que la causa es multifactorial, que los factores exógenos, la clase social, el nivel económico y los valores culturales y religiosos multiplican con mayor o menor intensidad los endógenos, los que pueden ser modificados y trabajados en la escuela. Por eso creemos que el sistema educativo ceutí debía de actuar sobre el factor lingüístico, aunque sin olvidar que las políticas sociales y económicas que no dependen de ella deben de beneficiar a los más desfavorecidos, la minoría árabo-musulmana. Tampoco debe olvidar que la escuela es un lugar único para el mestizaje y el encuentro de valores, sin relativismos ni sumisiones y que el encuentro axiológico intercultural debe servir para superar estereotipos y tradiciones contrarias a los valores humanos universales. Así pues, no creemos, tal y como se enunciaba en la primera teoría, que la escuela pueda permanecer pasiva ante un fracaso de origen socioeconómico, ni que sea un problema que deben superar, mediante la asimilación, sólo alumnos árabo-musulmanes (segunda teoría), ni es algo que se pueda solventar con intervenciones psicológicas puntuales (tercera teoría). El problema es más global y, como veremos más adelante, exige actuaciones más estructurales. De lo que no dudamos es de que es necesario profundizar el problema lingüístico, por eso creemos necesario dedicarle el siguiente apartado.

4, 5, 13, 18 y 19).

²² Por lo menos hasta finales de los noventa que es cuando Guzmán escribe esta comunicación. En una investigación realizada por la profesora de la Universidad de Granada, Eva M^a Aguaded, en el curso 1999-2000, que no hemos

LA CUESTIÓN LINGÜÍSTICA

Una breve aproximación²³ al dialecto árabe ceutí

Los escasos estudios sobre la lengua hablada por los árabo-musulmanes nos indican que se trata de una lengua oral no codificada, es decir que se habla, pero no se escribe y que convive en una situación de bilingüismo estable con el español (Herrero, 1999, 159).

El dialecto²⁴ ceutí tiene su base en el árabe clásico y según Herrero (ibídem, 157-171), que realizó entre 1990 y 1992 un trabajo de campo en un puesto del Mercado Central de Ceuta, el uso que realiza la comunidad musulmana es signo de identidad cultural y religiosa, de tradición islámica frente a la modernidad occidental de la cultura occidental. Para los musulmanes ceutíes, “la religión que se manifiesta en el ámbito lingüístico es el criterio de identificación y contraste más claro que tiene” (p. 166).

Al estar en contacto con el castellano, el dialecto árabe se nutre de neologismos procedentes de éste, que se utilizan para denominar campos semánticos como el de la alimentación, ferretería, droguería, objetos de la vida cotidiana y otros en los que se introducen objetos desconocidos para la cultura originaria árabo-musulmana (Herrero, 1998). Incluso es curioso escuchar refranes o frases hechas procedentes del castellano entremezcladas en las conversaciones cotidianas²⁵.

Por supuesto, como afirma Ángeles Vicente (2002; 2004 b; 2005), el árabe ceutí es un dialecto del norte de Marruecos y como todos los que se hablan en la región del Jbala, tienen influencias del bereber, tanto por acción del substrato (ser la lengua hablada allí antes del árabe), como por acción del adstrato (por la proximidad del Rif). En Ceuta, concretamente, el árabe que introdujeron los primeros musulmanes que allí se instalaron era el dialecto hablado en la zona de Anjra²⁶, la zona rural del otro lado de la frontera, una región donde encontramos algún rasgo atribuible al bereber, pero no de manera tan abundante como en otras zonas situadas más al este. Todas las características que encontramos en los dialectos rurales de la zona de Jbala, lo vemos también en Ceuta. No obstante, hay que tener en cuenta que en esta ciudad está teniendo lugar una evolución del dialecto árabe allí hablado y las generaciones más jóvenes, siguen las pautas de homogenización de los dialectos marroquíes (Vicente, 2004 a), recibiendo influencias de los dialectos de Tetuán (por la proximidad) y de Casablanca (por ser el dialecto que funciona como modelo nacional). Por lo tanto, el árabe ceutí tiende a eliminar todas las características que provienen de los dialectos rurales, cambiándolas por aquellas de los de más prestigio. Por eso, muchas de esas influencias bereberes ya no se encuentran en determinados locutores, solo se hallan entre la gente mayor, y sobre todo en las mujeres, exactamente el mismo proceso lingüístico que esta ocurriendo en los pueblos de Marruecos.

Sobre la vitalidad de la lengua bereber en la ciudad, la verdad es que no se ha hecho ningún trabajo sistemático con datos contrastados, Rosanders (1991, 23) afirma que los bereberes del Rif han ejercido influencia mediante su presencia física en Ceuta desde

podido localizar, se demuestra el déficit en educación intercultural que los propios docentes de Ceuta reconocen.

²³ De todos es conocida la estrecha relación entre lengua y educación, pero no es este el lugar para dedicar la extensión que el estudio lingüístico del dialecto merece. Debe consultarse para obtener una obligada profundización el trabajo de Ángeles Vicente (2005), recién publicado.

²⁴ Al dialecto ceutí se le denomina popularmente dariya, que es la traducción al mismo del término castellano dialecto.

²⁵ Tuvimos la ocasión de comprobar en la parada del autobús que nos conducía a la barriada donde se encontraba el centro de nuestro estudio de caso como en medio de la conversación en el dialecto una mujer soltaba el refrán la avaricia rompe el saco (OB,3). Asimismo, un profesor al que entrevistamos en nuestra investigación también escuchaba palabras en castellano cuando sus alumnos hablaban el dialecto (E3, 10).

los años cuarenta del siglo XX, puesto que nunca han dejado de emigrar a la ciudad abandonando sus pobres y estériles tierras montañosas. Sin embargo, los sondeos realizados por Ángeles Vicente (2005) y por Flores (1996) demuestran que el bereber está en claro retroceso, casi nadie la habla, y solo algunos pueden entenderlo. Los jóvenes estudiantes de Secundaria, hijos de padres de lengua rifeña, generalmente no dominan esta lengua. Precisamente, en una de las entrevistas de nuestro trabajo, una chica afirmaba que no entendía la lengua que hablaban sus tíos, que vivían en la zona de Melilla, y habían visitado recientemente a su familia.

La polémica sobre el uso del dialecto

Las investigaciones más destacadas en sociolingüística educativa (Cummins, 2002; Rodrigo, 1999; Vila, 2002; Díaz-Aguado, 2003) entienden la lengua como un instrumento de poder en la comunicación intercultural. El acento, el vocabulario y el estilo general del habla de un individuo revela si es o no inmigrante, si su lengua materna coincide con la lengua de acogida o es una lengua *inferior* o *superior*. No es lo mismo el acento que puede tener un alumno de origen magrebí que otro comunitario o de origen sudamericano. Por eso, muchos hijos de inmigrantes no comunitarios que continúan usando en su casa la lengua materna, entienden que el bilingüismo es una *enfermedad pasajera* que dificulta el camino hacia la asimilación lingüística.

El deseo de participar activamente en las relaciones sociales del país de acogida es el que mueve a las familias inmigrantes a aprender la lengua. Pero, como en la sociedad de acogida suelen primar actitudes llenas de estereotipos y prejuicios hacia aquellas, podemos afirmar que desarrollan un conocimiento lingüístico de supervivencia.

Cuando nos encontramos con alumnos a los que hay que enseñar la lengua del país de acogida (L2), para que pueda manejarse en la escuela, y su lengua materna (L1) es distinta, se pueden dar dos situaciones: la *inmersión* y la *submersión*. En los programas de *inmersión* la lengua materna de los alumnos (L1) es valorada y conocida por la institución escolar en todos los niveles. No sólo no se desanima a los alumnos a utilizarla, como ocurre en los programas de *submersión*, sino que se reconoce su importancia como materia de enseñanza-aprendizaje. En los programas de *inmersión*, los alumnos relacionan el aprendizaje de la L2 con el éxito y la eficacia. Las dificultades de los alumnos de grupos minoritarios en los programas de *submersión* conllevan que tanto los profesores como aquellos infravaloren su L1 y atribuyan a ésta sus problemas. En el caso de Ceuta, todos los indicios nos llevan a la consideración de una situación de *submersión*.

No obstante, el aprendizaje del dialecto se ha convertido en una moda en los últimos tiempos en la ciudad. La Casa de la Juventud o Nuevas Generaciones, la formación juvenil del Partido Popular, organizan cursos (Diario Sur Digital, 27-03-2004; 13-04-2004; 18-04-2004; 19-08-2004). Incluso un sindicato policial organiza un curso para sus afiliados. Lo que ocurre es que la reacción en la población cristiano-occidental puede ser satirizada como ocurre en la viñeta siguiente (Figura 5.2):

— HISTORIAS DE PEPE CABALLA Y LA PAVANA —

POR VICENTE ÁLVAREZ



Pero, en otras ocasiones, la exigencia del conocimiento del dialecto para cubrir plazas de cuidadores en una empresa municipal - lo que se entiende como necesario para tratar con ciudadanos que tienen el dialecto como primera lengua- es denunciada por UGT, al considerarlo inconstitucional o como “una ofensa hacia Ceuta”, ya que se está exigiendo “el dominio de la lengua árabe cuando estamos en España” (El Faro de Ceuta, 1-05-2001).

Autores como Rontomé (2003; 2004) opinan que el reconocimiento del árabe como lengua oficial formaría parte de la *peligrosa discriminación positiva* a la que nos referíamos en el apartado 1. Sería un elemento más en la concesión de una ciudadanía diferenciada, en un planteamiento que defiende la supresión de los derechos culturales y la defensa de un *liberalismo individualista* en el que no cabe otra lengua común oficial que el castellano, aunque no sea la lengua materna de este cada vez mayor sector de población ceutí. Además, la cooficialidad del árabe supondría una paradoja, pues obligaría a impartir la enseñanza o a escribir en documentos oficiales en árabe clásico, una lengua que no es la vernácula y que la gran mayoría de los árabe-musulmanes desconoce. Para este autor, “la verdadera razón de este intento de imposición del árabe clásico está relacionado con el factor religioso, ya que es la lengua del Corán, y servirá para fortalecer la identidad de los musulmanes dentro de la ciudad, reforzando además los lazos de identidad con el país vecino “ (p. 479).

Por otro lado, voces como la de Flores (1998 a) o como las de Izquierda Unida (www.webislam.com/98/20_06_03.htm) propugnan la cooficialidad de árabe, en sus modalidades culta y coloquial. Para ellos, esto serviría como un poderoso instrumento de integración del colectivo musulmán. Lo que ocurre es que, como afirmaba Rontomé, si nos referimos al árabe culto, la implantación del mismo no podría (ni debería) limitarse al que se enseña de un modo medieval y memorístico en las escuelas coránicas. Y si nos referimos al dialecto oral, ignoramos como podría utilizarse en los documentos escritos que la enseñanza y la comunicación oficial exigen.

La polémica se ha avivado en los últimos meses, con la redacción del nuevo Estatuto de Autonomía para la ciudad, dentro del movimiento general de reestructuración del Estado que se ha iniciado con la llegada de los socialistas al poder. Cuando se inician las reuniones las posturas del PP y del PSOE, contrarios al reconocimiento del bilingüismo y de la cooficialidad del árabe, se oponen a las de los partidos musulmanes que entienden ambas cuestiones como conquistas para mejorar la convivencia intercultural, superando el proceso de asimilación que su cultura sufre, y para combatir el fracaso escolar (Diario Sur Digital, 5-11-2004). Más adelante, las posturas se acercan, el partido que lidera Mohamed Alí rebaja sus pretensiones iniciales y no apuesta ya por el bilingüismo, sino tan sólo por un reconocimiento de la lengua árabe (El Faro de Ceuta Digital, 24-05-2005; Diario Sur Digital, 10-06-2005). Sin embargo, la polémica sigue en los medios políticos de la ciudad, provocando enfrentamientos que se reflejan en los medios de comunicación²⁷.

²⁶ Sobre el dialecto árabe de Anjra, véase Vicente (2000).

²⁷ Por ejemplo, cuando en febrero pasado visitó Ceuta Alejandro Tiana, el actual Secretario del Ministerio de Educación, realizó la propuesta de creación de centros educativos bilingües y provocó una inmediata reacción en contra de los dirigentes del PP que creían que esta medida suponía la introducción del árabe, junto al castellano, en el curriculum, cuando dicha propuesta no era sino un programa educativo consistente en el aprendizaje del curriculum en dos lenguas modernas, inglés o francés, junto al castellano (El Faro de Ceuta Digital, 2-03-2005; 5-03-2005). En otra ocasión reciente, el Pleno de la Asamblea rechazó con los votos del Partido Popular una propuesta para incluir el árabe en los paneles culturales preparados para el proyecto de museización de las Murallas Reales. La iniciativa, defendida por los partidos musulmanes, se argumentó en la necesidad de atraer más turismo marroquí de alto poder adquisitivo (El Faro de Ceuta Digital, 22-03-2005).

¿QUÉ SE HACE EN LA CIUDAD PARA PALIAR EL FRACASO ESCOLAR?

En primer lugar, desde el Gobierno de la ciudad y desde la Dirección Provincial del MEC, antes y ahora (con el PP y con el PSOE) se han puesto en práctica programas de **compensación** educativa, en la línea de **refuerzo de la escolarización**, como los que se realizan en otras zonas del Estado, mediante clases de apoyo en determinados centros. En estas intervenciones no se tiene en cuenta la cuestión lingüística. Se rechaza cualquier planteamiento que pretenda considerar la lengua materna en el proceso educativo de los alumnos árabo-musulmanes, posición acorde con la primera teoría que exponíamos en el apartado 4. En consecuencia, los partidos musulmanes de la Asamblea de la Ciudad ponen en duda la eficacia de estas actuaciones (Diario Sur Digital, 27-01-2004; 20-07-2004; 12-05-2005).

Por otro lado, con la llegada del PSOE al poder estatal, desde la Dirección Provincial del MEC se lanzan promesas de lucha contra las desigualdades, indicándose que “en algunos casos tienen su origen en la multiculturalidad” (Diario Sur Digital, 11-06-2004). Se inicia un diálogo con profesores, sindicatos y empresarios, pero a la hora de ofrecer soluciones, lo único que se concreta son las cuantitativas, como las construcciones escolares y el aumento del número de profesores (Diario Sur Digital, 11-06-2004; 29-09-2004; 5-11-2004; 1-12-2004).

En una línea similar se mueven los sindicatos de profesores que, cuando se refieren a planes integrales de educación, terminan reivindicando la contratación de más docentes o la mejora laboral de los mismos (Diario Sur Digital, 19-06-2004; 3-12-2004). También el Consejo Escolar del Estado urge al MEC a reducir el número de alumnos por aula y muestra su preocupación por las tasas que se dan en Ceuta, recomienda además una escolarización temprana y una atención especial para los escolares musulmanes (Diario Sur Digital, 14-02-2005). En este sentido tiene en cuenta aspectos cualitativos, pero sin concretarlos.

Cuando visitó la ciudad, Alejandro Tiana, presentó un amplio catálogo de buenas intenciones, que deberían reflejarse en mejoras en las infraestructuras -cambios en las instalaciones y nuevas construcciones-, en los materiales didácticos -citó la inclusión en un plan de Internet en las aulas- y en las condiciones del profesorado, tanto en su trabajo como en su formación. Los anuncios más novedosos fueron la disposición a crear un Consejo Escolar, programas especiales de atención a la diversidad y contra el fracaso escolar y el absentismo, adecuación de los estudios de FP al medio socioeconómico y a la ampliación de la financiación de los libros de texto para que sean gratuitos (Diario Sur Digital, 23-02-2004; 24-02-2004; El Faro de Ceuta Digital, 24-02-2004).

En una línea distinta a la anterior, recientemente, la organización juvenil del partido musulmán UDCE ha organizado un concurso de redacción para alumnos de Primaria hasta 2º de ESO sobre el Ramadán. Tras esta *intercultural* iniciativa se manifestó la necesidad de atajar el problema del fracaso escolar, ofreciéndose a colaborar con el MEC para solucionar el problema y para elaborar un estudio competente que permita una intervención eficaz (El Faro de Ceuta Digital, 16-12-2004).

Más allá de las iniciativas particulares que los docentes y centros ceutíes puedan haber llevado a cabo o estar realizando actualmente, pero que desconocemos, al no haberse plasmado en ningún documento escrito o publicado en Internet, vamos a describir dos interesantes experiencias que han trabajado sobre el fracaso escolar, centrándose en la intervención en la lengua materna de los estudiantes árabo-musulmanes y situándose en la última de las teorías que analizábamos anteriormente..

La primera de ellas es la que en 1994 lleva a cabo el colectivo Niqaba que surge como una petición pública de escuela bilingüe árabe-español y del derecho a la cultura islámica

en Ceuta y que se concreta en un curso sobre el dialecto árabe ceutí en el Centro de Profesores. Para este colectivo es necesario que el educador conozca la lengua materna del alumno para poder edificar a partir de ella el resto de los contenidos y, por otra parte, no despreciar el estudio y el cultivo escolar del árabe coloquial como finalidad en sí y como puente al árabe culto (Flores 1996).

El curso fue impartido por Jesús Flores, parece que con mucha aceptación. En la primera parte se abordaron de manera descriptiva los elementos gramaticales del dialecto y se propuso el uso y divulgación de un sistema de transcripción de los grafemas árabes con caracteres latinos, lo que es fundamental para que los docentes puedan conocer el dialecto. En una segunda parte se trabajaron varios seminarios bajo la responsabilidad de distintos profesores (Flores 1998 b):

- Elaboración de un vocabulario básico contrastado árabe magrebí-árabe ceutí-español.
- Elaboración de un vocabulario escolar contrastado árabe de Larache-árabe ceutí-español.
- Elaboración de una cartilla escolar de árabe coloquial.
- Elaboración de un vocabulario escolar básico de árabe ceutí y d material audiovisual.
- Preparación de un método audio-visual de árabe coloquial para uso de profesores.
- Elaboración de un compendio práctico de fórmulas salutorias en árabe coloquial.
- Estudio de las interferencias lingüísticas de árabe en el español de los musulmanes ceutíes.
- Elaboración de series de pictogramas bilingües árabe coloquial-español, para uso escolar.

Ignoramos la perdurabilidad y eficacia de esta experiencia, ya que no hemos localizado materiales ni informes sobre la misma.

La segunda experiencia es más reciente, en torno a 2003, y se produce en el seno institucional del Centro de Profesores y Recursos y con la colaboración de la Facultad de Educación y Humanidades de Ceuta (Universidad de Granada) y del Instituto Cervantes. Esta iniciativa surge ante la situación por la que pasan los alumnos cuya lengua materna es el dialecto árabe ceutí, “estos alumnos sufren, junto con los docentes, la angustia de la incomunicación al inicio de su escolarización y un retraso en el aprendizaje funcional del idioma oficial que ocasiona un alto porcentaje de fracaso o abandono escolar” (Navarro, 2003 a, 278).

Una vez desechada la opción de iniciar la escolarización en la lengua materna, la asesora del C. P. R. María José Navarro se plantea la formación del profesorado en la metodología de *enseñanza del español como segunda lengua*. Se comienza organizando un curso para profesores que trataría los siguientes contenidos:

- Análisis de la problemática de Ceuta y su realidad lingüística y metodológica.
- Conceptualización de la adquisición / aprendizaje de una segunda lengua.
- Destrezas comunicativas: extralingüísticas y lingüísticas.
- Metodología de la enseñanza del español como segunda lengua.
- El enfoque de tareas o proyectos.

Tras este curso se llevaría a cabo un proceso de investigación-acción guiado para que el profesorado adecue la propuesta a cada contexto, experimentándola y evaluándola. En CD-Rom editado por el C. P. R. (Navarro, 2003 b) figuran los proyectos de trabajo que los participantes en el mismo se comprometieron a llevar a cabo para poner en práctica esos

procesos²⁸. Asimismo, el Centro ya había publicado anteriormente otro CD-Rom en el que se había elaborado un vocabulario y un compendio de frases sencillas, a modo de cartilla para alumnos árabo-musulmanes, de castellano, con la transcripción en caracteres latinos de su referentes en el dialecto (Alonso y otros, 2002).

La enseñanza del Islam en los centros educativos de Ceuta

Para terminar debemos analizar cómo el sistema educativo ceutí está respondiendo ante un elemento fundamental de la cultura árabo-musulmana, la religión musulmana²⁹. Debemos saber si en los centros educativos ceutíes se enseña el Islam y con qué profesores se cuenta. Pero lo cierto es que, en comparación con la enseñanza de la religión católica, y teniendo en cuenta el número de alumnos musulmanes, la situación es muy deficiente.

Para poder recibir la enseñanza del Islam, las familias debían de solicitarlo al centro. Cuando el número fuera superior a diez, la Comisión Islámica designaba a un docente que era pagado por ésta del dinero que recibía de la administración educativa. En el curso académico 1996-97 se matricularon 1.799 alumnos, la mayor parte de ellos en Melilla y Ceuta (Planet, 2004, 420). Pero los problemas comenzarían pronto, por una parte a causa de las dificultades en la selección del profesorado, ya que el MEC no podía admitir sin más los que propusiera la Comisión, sino que debían de tener la titulación que la legislación le obligaba para poder enseñar en España. Por otra parte, las dificultades se acrecentaron, a causa de los desacuerdos entre FEERI y UCIDE a la hora de administrar las ayudas económicas del gobierno español³⁰. Aunque el dirigente ceutí de la FEERI, Jesús Flores, en 2002, indicaba que, a pesar de que en ese año se había podido desbloquear el tema y nombrar a una docena de profesores para toda España, “resulta que el Gobierno no les hace contratos” (Flores, 2002). Prueba de las tensiones existentes entre las dos federaciones es la reseña que en *webislam*³¹ aparece de la visita a Ceuta de Tatary, el presidente de la UCIDE, al que critica por querer presentarse como único representante de la Comisión Islámica.

Parece que sólo en el curso 98-99 se impartió durante dos meses la asignatura de religión islámica. En octubre de 1998, Pedro Gordillo³², el Director Provincial del MEC, ofreció poder iniciar pronto las clases de Islam, aunque sólo en los dos centros del El Príncipe, cuyos alumnos eran ya todos árabo-musulmanes, y fuera del horario escolar (www.webislam.com/07_11_02.HTM). Pero no es hasta dos años más tarde, en las

²⁸ Ignoramos la valoración que se ha realizado de esta experiencia.

²⁹ Para poder entender las razones de esta realidad es necesario conocer la propia estructura del Islam (Cíaurriz, 2004), organizada en comunidades. En España, estas se agrupan en dos federaciones (FEERI- Federación Española de Entidades Religiosas Islámicas- y UCIDE- Unión de Comunidades Islámicas de España) que se enfrentan constantemente, aunque se unan en la CIE – Comisión Islámica de España- para negociar con el Estado. A pesar de las dificultades, en 1992 se firmó el Acuerdo entre el Estado Español y la Comisión Islámica de España, que en su artículo 10º garantizaba a los alumnos musulmanes, a sus padres y órganos escolares que lo solicitaran el ejercicio del derecho a recibir una enseñanza religiosa islámica en los centros docentes públicos y privados concertados, siempre y cuando el ejercicio de aquel derecho no entrara en contradicción con el carácter propio del centro, en los niveles de Educación Infantil, Primaria y Secundaria (Planet, 2004, 420; Taulés, 2004, 48; Lorenzo y Peña, 2004, 256). El debate continuó más tarde con el curriculum básico que se publicó en el BOE el 18 de enero de 1996.

³⁰ Así lo declara Pedro Gordillo, el Director Provincial del MEC a El Pueblo de Ceuta el 21 de marzo de 1998, tal y como hemos recogido de www.webislam.com/98/27_03_06.HTM.

³¹ Véanse www.webislam.com/98/27_03_06.HTM y www.webislam.com/07_11_02.HTM.

³² En una conversación informal con este destacado político local, nos revelaba que uno de los problemas que se encontró fue el rechazo que los propios padres árabo-musulmanes a la introducción de doctrinas fundamentalistas por parte de los primeros profesores de religión. Este rechazo al fundamentalismo lo pudimos constatar en una de las entrevistas realizadas en nuestra investigación a un padre árabo-musulmán (E7, 10, 18, 21)

últimas semanas el curso 2000-01 cuando seis colegios ceutíes, cinco públicos y uno concertado, retomaron las clases a las que asistieron unos 600 alumnos, aunque en horario de tarde (El Faro de Ceuta, 27-02-2001; 8-05-2001).

Pero no es hasta el curso 2001-02 cuando se nombran ocho profesores en la ciudad. Al fin se había consensuado una lista de profesores que las diferentes comunidades islámicas de Ceuta habían propuesto y que cumplían los requisitos exigidos por Educación: ser titulados medios o superiores y no tener otro cargo público incompatible. Aunque es en Ceuta y en Melilla donde el Estado ha dado cumplimiento a los acuerdos, todavía quedaban muchos alumnos sin atender (El País Digital, 6-03-2002; 31-05-2002). Al curso siguiente, el 2002-03, esta es la situación de los profesores de religión musulmana en Ceuta³³:

NÚMERO DE PROFESORES	HORAS	CENTROS
1	3	C.P. Andrés Manjón
1	2	C.P. Mare Nostrum
1	3	C.P. Maestro José Acosta
1	2	C.P. Valle Inclán
1	Tiempo completo	C.P. Ramón y Cajal
1	Tiempo completo	C.P. Reina Sofía
1	2	C.P. Rosalía de Castro
1	2	C.P. Juan Carlos I
1	Tiempo completo	C.P. Santa Amelia
1	Tiempo completo	C.P. Príncipe Felipe
1	Tiempo completo	C.P. Federico García Lorca

En el curso 2004-05 hay diez profesores y su trabajo es elogiado por Tatary y por la importante comunidad islámica ceutí Al Bujari. Su número es la mitad de los profesores de religión católica y según afirma el periódico *La Razón*, aunque la mayoría de los de Ceuta sí son titulados en Magisterio, no ocurre lo mismo con los de Melilla. Asimismo, a principios de 2005 aún no se sabe si va a haber profesores de Islam para Secundaria el próximo curso (Diario Sur Digital, 12-04-2004; 2-10-2004; 13-10-2004; 9-12-2004; 24-01-2005; 14-02-2005).

CONCLUSIONES: ¿QUÉ HACER?

Para terminar nos parece adecuado, en función de la revisión que en esta ponencia hemos realizado y de los resultados de la investigación en la que se encuadra, plantear algunas alternativas arriesgadas, pero necesarias, si queremos que Ceuta pueda ser un interesante laboratorio intercultural y no una ciudad segregadora, dividida y asustada ante la próxima mayoría³⁴ de la población musulmana:

³³ Esta información nos ha sido facilitada por el Secretario General de la Dirección Provincial del MEC, D. José Luis Sastre Álvaro.

³⁴ Cuando estamos acabando de redactar este trabajo ha aparecido un interesante reportaje sobre esta cuestión (Irujo, 2005).

1. Impulsar desde los gobiernos central y autonómico una política social y económica que ayude a superar la pobreza y marginación de la población árabo-musulmana, evitando la segregación en guettos de la misma y tratando de eliminar los ya existentes.
2. Fomentar **desde fuera y desde dentro de la escuela** la investigación sobre la evolución de la identidad cultural de la población árabo-musulmana para posibilitar una intervención adecuada mediante programas que exijan el debate y el encuentro intercultural. La existencia de varias generaciones de árabo-musulmanes hace necesario indagar sobre la evolución de los valores y las mentalidades de los mismos, ya que en la ciudad conviven, desde recién llegados del Marruecos rural y atrasado del hinterland, hasta personas cuyos padres y abuelos nacieron aquí. No sabemos si está ocurriendo como en otras ciudades europeas en las que las nuevas generaciones acuden al fundamentalismo para luchar contra la marginación. Hasta este momento no se ha realizado ninguna investigación sociológica ni antropológica sobre la cuestión que permita no ir dando palos de ciego.
3. Ya en el ámbito estrictamente educativo, es necesario conocer cuáles son las dificultades que se encuentran los alumnos cuya lengua materna es el dialecto, para, en función de los resultados, formar a **todo el profesorado** de la ciudad para prevenir el fracaso en el aprendizaje de la lectoescritura. Esto no quiere decir que los profesores tengan que dominar el dialecto, pero sí conocer sus características y, en el caso de los docentes de Infantil, manejarlo básicamente para poder entenderse con los alumnos que no conocen el castellano (los que están recién llegados de Marruecos). Nos parecen muy interesantes las experiencias que hemos descrito en el apartado 6, pero son aún minoritarias y apenas son asumidas por la generalidad del profesorado. Todos los *parches* compensatorios, aunque cuenten con un fuerte apoyo económico, son inútiles, si no se actúa de una manera estructural. Posiblemente, lo primero que haya que ir cambiando es la actitud del profesorado. ¡Como en todas las innovaciones y reformas!

BIBLIOGRAFÍA

- ALONSO, A. y otros, 2002. *Conociéndonos*. Ceuta: Centro de Profesores y Recursos, CD-Rom.
- BULLEJOS, J., 2002. Algunas reflexiones sobre el rendimiento escolar de los estudiantes araboparlantes en Ceuta y su comparación con los marroquíes de la misma lengua que estudian en los centros españoles de Marruecos (213-220). Herrera, F. y otros (coords), *Inmigración, interculturalidad y convivencia*. Ceuta: Instituto de Estudios Ceutíes y Ciudad Autónoma de Ceuta.
- CAJAL, M., 2003. *Ceuta, Melilla, Olivenza y Gibraltar. ¿Dónde acaba España?* Madrid: Siglo XXI.
- CARABAZA, E. Y DE SANTOS, M., 1992. *Melilla y Ceuta, las últimas colonias*. Madrid: Talasa.
- CIÁURRIZ, M^a. J., 2004. La situación jurídica de las comunidades islámicas en España (23-64). Motilla, A. (ed.), *Los musulmanes en España. Libertad religiosa e identidad cultural*. Madrid: Trotta.
- CUBILLAS, E. y RODRÍGUEZ, M^a J., 2001, Incidencia de las patologías lingüísticas en centros de integración de Primaria de Ceuta (332-342). Cuevas, M. y otros (coords.), *Atención a la diversidad en contextos multiculturales*. Granada: Grupo Editorial Universitario.
- CUEVAS, M., 1998. La educación multicultural promovida desde la minoría (312-318).

- Lara, J. y Marín, R. (coords.), *Educación multicultural para la paz*. Sevilla: Algaída.
- CUEVAS, M. DÍAZ, F. y LARA, J., 1999. La cultura del Magreb como factor condicionante del rendimiento en los colegios de Ceuta (391-406). Lorenzo, M., Ortega, J. A., Peñafiel, F y Arroyo, R. (coords), *Organización y dirección de instituciones educativas en contextos interculturales*. Granada: Grupo Editorial Universitario.
 - CUEVAS, M. y FUENTES, A., 1999. Ceuta: punto de encuentro entre distintas culturas (217-220). Lorenzo, M., Ortega, J. A., Peñafiel, F y Arroyo, R. (coords), *Organización y dirección de instituciones educativas en contextos interculturales*. Granada: Grupo Editorial Universitario.
 - CUMMINS, J., 2002. *Lenguaje, poder y pedagogía*. Madrid: Morata.
 - DÍAZ, F., 1998. Ceuta: un ejemplo de educación para la paz (253-265). Lara, J. y Marín, R. (coords.), *Educación multicultural para la paz*. Sevilla: Algaída.
 - DÍAZ-AGUADO, M^a. J., 2003. *Educación Intercultural y aprendizaje cooperativo*. Madrid: Pirámide.
 - FLORES, J., 1996. Hacia un nuevo modelo de la escuela pública ceutí. Análisis y propuestas. www.verdeislam.com/vi_413.htm.
 - FLORES, J., 1998 a. En el nombre de Sebta. La cuestión de la cooficialidad del árabe y otros tabúes. www.webislam.com/98/tx_98_35.htm.
 - FLORES, J., 1998 b. Comunicación del seminario permanente intercultural del Centro de Profesores (367-371). Lara, J. y Marín, R. (coords.), *Educación multicultural para la paz*. Sevilla: Algaída.
 - FLORES, J., 2002. Esperando a José Luis. www.webislam.com/98/27_03_06.HTM.
 - GARRIDO, F., 2004. Sobre el fracaso escolar. *El Faro de Ceuta Digital*, 30-12-2004.
 - GUZMÁN, J., 1998. ¿Ceuta intercultural? (290-199). Lara, J. y Marín, R. (coords.), *Educación multicultural para la paz*. Sevilla: Algaída.
 - HERRERA, F. y otros, 2002: Inmigración y convivencia en Ceuta: ¿convergencia o divergencia? (271-288). Herrera, F. y otros (coords), *Inmigración, interculturalidad y convivencia*. Ceuta: Instituto de Estudios Ceutíes y Ciudad Autónoma de Ceuta.
 - HERRERO, B., 1998. Los hispanismos en la variedad lingüística ceutí. Campos semánticos, mecanismos de adaptación y glosarios. www.webislam.com/98/tx_98_31.htm.
 - HERRERO, B., 1999. Ceuta. Un ejemplo de contacto de lenguas y culturas (157-171). Checa, F. y Soriano, E. (eds.), *Inmigrantes entre nosotros. Trabajo, cultura y educación intercultural*. Barcelona: Icaria.
 - IRUJO, J. M. , 2005. La presión de "nuestro islam". *El País.es*, 12-09-2005.
 - JIMÉNEZ GÁMEZ, R., 2003. Ceuta: el contexto y la temática de una investigación educativa sobre una ciudad multicultural. *III Congreso sobre la Inmigración en España*, celebrado en Granada del 6 al 9 de noviembre de 2003 y organizado por el Laboratorio de Estudios Interculturales de la Universidad de Granada.
 - JIMÉNEZ GÁMEZ, R., 2004. *Inmigración, interculturalidad y curriculum. La educación en una sociedad multicultural*. Sevilla: Publicaciones M.C.E.P.
 - LORENZO, P. y PEÑA, M^a. T., 2004. La enseñanza religiosa islámica (249-279). Mottilla, A. (ed.), *Los musulmanes en España. Libertad religiosa e identidad cultural*. Madrid: Trotta.
 - NAVARRO, M^a. J., 2003 a. Español como segunda lengua en los contextos educativos, una propuesta de trabajo (277-282). Herrera, F. y otros (coords), *Inmigración, interculturalidad y convivencia II*. Ceuta: Instituto de Estudios Ceutíes y Ciudad Autónoma de Ceuta.
 - NAVARRO, M^a. J., 2003 b. *Español como segunda lengua en contextos multiculturales*. Ceuta: Centro de Profesores y Recursos, CD-Rom.
 - PLANET, A., 1998. *Melilla y Ceuta, espacios-frontera hispano marroquíes*. Ceuta y Melilla: Ciudad Autónoma de Melilla, Ciudad Autónoma de Ceuta, UNED-Melilla.

- PLANET, A., 2004. Islam y escuela (420). *Atlas de la inmigración marroquí en España*. Madrid: Taller de Estudios Internacionales Mediterráneos, Universidad Autónoma de Madrid,.
- RAMÍREZ I. y otros, 2003. Diferencias en el autoconcepto, en función de la cultura mayoritaria, en el contexto pluricultural ceutí (195-208). Herrera, F. y otros (coords), *Inmigración, interculturalidad y convivencia II*. Ceuta: Instituto de Estudios Ceutíes y Ciudad Autónoma de Ceuta
- RAMÍREZ, I., 1997. *La adaptación como factor de rendimiento de la población escolar de la comunidad musulmana ceutí*. Ceuta: Centro Asociado de la UNED.
- ROA, J. M. y otros, 2002. Estilo educador de los padres en la sociedad pluricultural ceutí (253-260). Herrera, F. y otros (coords), *Inmigración, interculturalidad y convivencia*. Ceuta: Instituto de Estudios Ceutíes y Ciudad Autónoma de Ceuta.
- RODRIGO, M., 1999. *Comunicación intercultural*. Barcelona: Anthropos.
- RONTOMÉ, C., 2003. Multiculturalidad y ciudadanía diferenciada en Ceuta (475-485). Herrera, F. y otros (coords), *Inmigración, interculturalidad y convivencia II*. Ceuta: Instituto de Estudios Ceutíes y Ciudad Autónoma de Ceuta.
- RONTOMÉ, C., 2004. Multiculturalismo y sociedades multiculturales: el caso de Ceuta (71-89). Herrera, F. y otros (coords), *Inmigración, interculturalidad y convivencia III*. Ceuta: Instituto de Estudios Ceutíes y Ciudad Autónoma de Ceuta.
- ROSANDER, E. E., 1991. *Women in a borderland. Managing muslim identity where Morocco meets Spain*. Stockholm: Stockholm Studies in Social Anthropology. (*Mujeres en la frontera. Tradición e identidad musulmanas en Ceuta*. Barcelona: Bellaterra, 2004).
- STALLAERT, CH., 1998. *Etnogénesis y etnicidad*. Barcelona: Proyecto a.
- TAULÉS, S., 2004. *La nueva España musulmana*. Barcelona: De Bolsillo.
- VICENTE, A., 2000. *El dialecto árabe de Anjra (norte de Marruecos)*. Estudio lingüístico y textos. Zaragoza: Universidad de Zaragoza, Área de Estudios Árabes e Islámicos.
- VICENTE, A., 2002. Le codeswitching arabe marocain-espagnol dans la ville de Sebta (143-153). Ferrando, I. and Sánchez Sandoval, J.J. (eds.), *AIDA (Association Internationale de Dialectologie Arabe, 5ª Conference, Proceedings,*
- VICENTE, A., 2004 a. Le parler arabe des jeunes musulmans de Ceuta. Un effet du processus de koinésation marocaine. *Cahiers de Sociolinguistique*, 9, 61-73.
- VICENTE, A., 2004 b. La negociation d elangues chez les jeunes de Sebta (33-47). en Caubet, D., Billiez, J., Bulot, TH., Légise, I. et Miller, C. (eds.), *Parlers jeunes, ici et là-bas. Pratiques et représentations*, Paris: L'Harmattan,.
- VICENTE, A., 2005. *Ceuta; une ville entre deux langues. Une étude sociolinguistique de sa communauté musulmane*. Paris: L'Harmattan.
- VILA, I. , 2000. Inmigración, educación y lengua propia (145-165). *La inmigración extranjera en España. Los retos educativos*. Barcelona: La Caixa.
- www.webislam.com/98/20_06_03.htm
- www.webislam.com/07_11_02.HTM
- www.webislam.com/98/27_03_06.HTM
- www.webislam.com/98/27_03_06.HTM
- www.webislam.com/07_11_02.HTM

FUENTES DOCUMENTALES

- Estadísticas 2003. Dirección Provincial del Ministerio de Educación de Ceuta. Documento en Excel.
- Diario Sur Digital: 4, 24, 27-01-2004; 14, 23, 24-02-2004; 27-03-2004; 12, 13, 18-04-2004; 11, 19-06-2004; 20-07-2004; 19-08-2004; 11, 13, 29-09-2004; 2, 3, 13-10-2004;

- 5-11-2004; 1, 3, 9-12-2004; 14-02-2005; 12-05-2005; 10-06-2005.
- El Faro de Ceuta: 1, 8-05-2001; 27-02-2001; 17-10-2003.
 - El Faro de Ceuta Digital: 16, 24-12-2005; 2, 5, 22-03-2005; 24-05-2005.
 - El País Digital: 2-10-2000; 6-03-2002; 31-05-2002; 27-09-2002.
 - Cuaderno de campo del investigador: Observaciones.
 - Entrevistas:
 - E1: profesor centro Secundaria.
 - E2: padre árabo-musulmán centro Secundaria.

Conclusiones

Aspectos jurídicos [Mesa I]

Mercedes Moya Escudero

Aspectos económicos y laborales [Mesa II]

Irene Blázquez Rodríguez

M^a Luisa Rodríguez Cope

Aspectos sociales y culturales [Mesa III]

Isidro Maya Jariego

Inmigración y sistema educativo [Mesa IV]

Encarnación Soriano Ayala

Aspectos jurídicos

Mercedes Moya Escudero

UNIVERSIDAD DE GRANADA

La regulación jurídica de la inmigración es de una gran complejidad tanto por la diversidad de instrumentos jurídicos utilizados como por la procedencia de las fuentes. En la actualidad brillan con luz propia las normas que emanan de los órganos legislativos de la Unión Europea. Y es que, justificándolo en la creación de un espacio de libertad, seguridad y justicia, se ha generado en los últimos años un amplio y complejo mosaico normativo que va desde la regulación de la entrada, permanencia, trabajo o expulsión de los nacionales de terceros Estados, a la proclamación de ciertos derechos, o a “inmiscuirse” en la competencia judicial y reconocimiento y ejecución de decisiones en materia de nulidad, separación, divorcio y responsabilidad parental, llegando, incluso, a instar a los Estados para que, en interés de la Comunidad, firmen y ratifiquen convenios, tales como el de La Haya de 19 de octubre de 1996 sobre protección de menores. Se ha utilizado como instrumento jurídico el Reglamento para regular la entrada, el control de fronteras, la uniformidad de los visados..., y, a través de Directivas, se intentan conseguir objetivos uniformes en la permanencia, trabajo y derechos. Algunas de estas Directivas deberán o podrán ser traspuestas en breve (residente de larga duración, libre circulación de nacionales de la Unión Europea), y otras ya deberían estarlo (reagrupación familiar de nacionales de terceros Estados), quedando en estos momentos algunas de ellas en propuestas (Directiva sobre residencia y trabajo por cuenta ajena y propia, o Directiva para reconocimiento de títulos), aspectos todos ellos abordados en este Seminario. Por eso, el jurista del siglo XXI ha de manejar continuamente el DOUE y la jurisprudencia del TJCE. Y menos puede ignorarlos el legislador español, que aún anda buscando una Ley de extranjería y que, en las sucesivas reformas, menciona a Tampere y a los nuevos Reglamentos y Directivas comunitarios, aunque no siempre acierte en su cumplimiento o correcta transposición. Esperemos que, en la próxima ocasión, es decir, en la próxima reforma, el legislador demuestre sus conocimientos del Derecho comunitario, del valor del Reglamento y la Directiva, del significado del principio de subsidiariedad y proporcionalidad, y de las consecuencias que se derivan de que la norma comunitaria contenga o no una cláusula de *standstill*.

Junto a la aplicación de tales normas, el legislador español tiene a bien modificar cada cierto tiempo la Ley de Extranjería, y el Gobierno elaborar un Reglamento de ejecución cada vez más largo y complejo, en cuyo desarrollo surgen órdenes y circulares para crear comisiones tripartitas, explicar con quebrados cuáles serán los puestos de difícil cobertura, o permitir que los deportistas profesionales de élite puedan comenzar su “arduo” trabajo en la liga sin tener aún la autorización o el visado correspondiente. Por su parte, la CCAA Andaluza, sobre quien recae la labor de proveer al ejercicio de los derechos, legisla en su Parlamento y en su Gobierno, y se vale de variados instrumentos a efectos de lograr lo que

debe ser un objetivo a cumplir: la integración del extranjero en nuestra Comunidad como parte del pueblo andaluz y sujeto de derechos y deberes. La celebración de este Seminario, que constituye un importante foro de reflexión y debate, ha contribuido, sin duda, a aquel objetivo. Y la diversidad de temas que se han presentado evidencian que nos encontramos en un complejo mundo, de futuro, donde se necesitan reformas coordinadas, donde la crítica serena y constructiva del investigador y la investigadora es imprescindible, y donde el debate interdisciplinar puede coadyuvar a proporcionar soluciones reales a los problemas.

1. Es sabido que la llegada a Europa de nacionales de terceros Estados se produce por dos vías fundamentales: la llamada inmigración económica de los trabajadores y trabajadoras y sus familias, y la búsqueda de protección, ya sea a través del reconocimiento de la condición de refugiado, ya como desplazados. La necesidad de cooperación y asociación con los países de origen, la exigencia de una política común, el control de las fronteras, siguen siendo prioridades para Europa, como lo es la entrada de los trabajadores/as que el mercado laboral necesita. La Resolución del Parlamento Europeo sobre los vínculos entre la migración legal e ilegal y la integración de los migrantes, aprobada en junio de 2005, expresa la necesidad de adoptar un enfoque global y no sectorial, que no se base únicamente en las exigencias del mercado laboral, y evidencia, asimismo, la inexistencia de un estatuto claro y de derechos de ciudadanía, sociales y políticos para los migrantes en toda la Unión Europea, estatuto que sí ha sido elaborado para el residente de larga duración. Ambos aspectos: el control en la entrada y el reconocimiento de derechos de quien reside legalmente en Europa, han sido abordados en este Seminario. Por lo que se refiere al último tema mencionado, el análisis y debate en la mesa jurídica de los derechos contenidos en la Directiva 2003/109/CE reconocidos a los nacionales de terceros Estados que hayan obtenido el estatuto de residente de larga duración, ha llevado a conclusiones ambivalentes. Por un lado, se ha realizado con éxito el primer paso de un proceso de armonización que, debido, entre otras, a razones de seguridad, parece que será largo y difícil. Por otro, el resultado jurídico material de este primer paso podría ser insuficiente desde la perspectiva de los mandatos del Consejo de Tampere para cumplir las necesidades de integración que el fenómeno migratorio está generando en el mercado interior y en el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia. Es preciso abogar por el mantenimiento del adecuado equilibrio de todos los intereses en juego, comprendiendo que la piedra angular para lograr una sociedad segura es la justicia. La obtención de la ciudadanía europea por nacionales de terceros Estados residentes estables supondrá la superación de discriminaciones que aún se padecen. Por lo que se refiere a la entrada de nacionales de terceros Estados al territorio de la Unión Europea, se ha resaltado la complejidad jurídica en los instrumentos de control fronterizo. Las medidas establecidas al respecto en el acervo de Schengen son diversas y de muy diferente signo. Las consecuencias más importantes de la aplicación de este sistema se centran, desde luego, en la política de un visado uniforme, más adelante común, y en el cruce de las fronteras exteriores. Pero, el hecho de mantener cláusulas de salvaguardia de orden público o de seguridad nacional está constituyendo un cierto abuso de los Estados que las utilizan como medidas de seguridad ante determinadas situaciones, como puede ser un acontecimiento de relevancia pública. En general, se están cumpliendo los plazos establecidos en las líneas generales de actuación. No obstante, hay problemas de coordinación de los funcionarios de control de fronteras, en ciertos aspectos logísticos y otros de índole operativa. La Unión Europea también deberá pensar en la formación común de todos

los cuerpos de funcionarios destinados en el control fronterizo. Para ello, es acertada la creación de Escuelas de Formación especializada y homogénea, que preparen a formadores que luego puedan formar a su vez en los diferentes Estados. Esta medida no resultaría excesivamente cara ni difícil de aplicar.

Se ha considerado, en definitiva, que los aspectos positivos desde el punto de vista de la eficacia del control migratorio resaltan sobre los negativos. Como propuesta de futuro ha de hacerse referencia a un aspecto que redundaría en materia de derechos humanos y que debería haberse resuelto con mejores criterios jurídicos. Se trata de la atribución a las compañías de transportes de responsabilidades de control que van más allá de sus propias competencias, convirtiéndoles en agentes de control migratorio, sin la preparación adecuada y sin el rigor que exigen estos asuntos. Esto tendrá que ser repensado por la Unión Europea y establecer criterios más adecuados que se incardinan correctamente con las normas protectoras de los derechos humanos.

En este marco del control de fronteras se estima que, en próximos seminarios, es necesario profundizar en la regulación del rechazo en frontera de los nacionales de terceros Estados y analizar los problemas que se suscitan cuando se pretende su readmisión en el país de origen o procedencia. El art. 63,3 b) del Tratado CEE, tras su modificación por Amsterdam, dispone que el Consejo de la UE debe adoptar en el plazo de 5 años desde su entrada en vigor medidas sobre política de inmigración en "...la inmigración y la residencia ilegales, incluida la repatriación de residentes ilegales". Ya en el año 2002 se conecta ayuda al desarrollo con éxito de la readmisión. Pero se piensa tan solo en relaciones con Estados y no en el trato de personas y respeto a los derechos humanos. De hecho, se establecen posibilidades de mayor integración de los legales si se readmite a los ilegales, y se pueden conceder prestaciones económicas según el número de readmitidos. Todos los acuerdos de asociación concluidos entre la CE y sus Estados miembros con países terceros contienen, en el capítulo dedicado al diálogo social, un precepto referente a la inmigración clandestina y las condiciones de retorno de las personas en situación irregular respecto a la legislación sobre la estancia y el establecimiento aplicable en el país de acogida. E, igualmente España, de manera unilateral, aumenta la lista de Estados con los que concluye convenios bilaterales sobre readmisión de los que entran en situación irregular, a la par que incluye una cláusula de readmisión en los convenios de control de flujos migratorios. Y es que la readmisión se hace imprescindible, por cuanto el rechazo en frontera o la expulsión deviene inútil si el rechazado o expulsado no es readmitido. E, incluso, se arbitran mecanismos de reinserción laboral en el país de origen. El análisis de estos textos legales, su viabilidad, y los resultados de su aplicación, debe constituir una de las líneas de trabajo.

Y, en concreto, la repatriación de menores, cuya entrada se ha producido sin cumplir los requisitos establecidos, exige mayores esfuerzos interdisciplinares. La conclusión de la mesa en este Seminario concuerda con la afirmación contenida en la Instrucción 6/2004 sobre tratamiento jurídico de los menores no acompañados: "La repatriación no es un objetivo absoluto que se haya de perseguir a toda costa; pueden estar en juego también otros intereses, como la vida, la integridad física o psíquica y el respeto a los derechos fundamentales del menor, que pueden hacer que la balanza del interés superior de éste se incline finalmente en pro de la permanencia en nuestro país". En esa entrada "perseguida", clandestina, el problema de los menores sigue sin una solución adecuada y, a pesar de que la fiscalización de la entrada es competencia estatal, el mayor peso recae en la CCAA, por lo que deberían otorgársele mayores

competencias. Es preciso seguir trabajando en una línea de investigación continuada respecto a menores extranjeros, no solo en la disyuntiva repatriación/sistema de protección, sino también respecto a qué ocurre cuando dicho sistema finaliza.

Además, no puede ignorarse que, junto a la inmigración económica, junto a la llegada a España y a Andalucía de personas en busca de trabajo, otras intentan acceder a nuestro país buscando refugio o, ya estando en él, lo solicitan. Los múltiples recursos presentados ante el Tribunal Supremo por inadmisión a trámite de las solicitudes, la discrecionalidad de la Administración por lo que se refiere a la determinación de reconocimiento de la condición de refugiado, la dificultad de la prueba y, sobre todo, la necesidad de avanzar en la materia, llevan a proponer como línea de investigación prioritaria el análisis de los mecanismos previstos para otorgar protección a efectos de intentar proporcionar una respuesta jurídica adecuada. En este Seminario se ha abordado un tema novedoso y fundamental: la posibilidad de otorgar refugio por razón de género, por violencia de género. Y al respecto se ha concluido que se debe transponer al alza la Directiva 2004/83/CE del Consejo de 29 de abril de 2004 por la que se establecen normas mínimas relativas a los requisitos para el reconocimiento y el estatuto de nacionales de terceros países o apátridas como refugiados o personas que necesitan otro tipo de protección internacional y al contenido de la protección concedida. Todos los Estados miembros pueden establecer normas más favorables. España podría adoptar disposiciones en la futura reforma de la Ley de asilo en coherencia con la decisión sobre 'violencia doméstica' y otras persecuciones en materia de género. A la vez, ha de exigirse que se forme adecuadamente en estos aspectos al personal administrativo y judicial, puesto que son quienes tienen la última palabra.

2. En segundo lugar, centrados en la inmigración económica, hay que tomar conciencia del gran número de personas extranjeras que, en los últimos años, han entrado en nuestro país para desarrollar una actividad profesional para la que se requiere la posesión de una determinada titulación, sirviéndose para ello de los títulos académicos obtenidos en sus respectivos países de origen. Igualmente, es un hecho la importante presencia de titulados entre aquellos nacionales de terceros países que, en razón de la situación nacional de empleo, se han visto obligados a acceder a nuestro territorio para llevar a cabo actividades para las que no se precisa titulación alguna y que, una vez en España, tratan de hacer valer sus títulos para realizar el trabajo para el que están cualificados. Sin olvidar el considerable número de estudiantes que se han trasladado hasta nuestra Comunidad para cursar estudios en centros universitarios, accediendo a los mismos a partir de títulos o de estudios parciales extranjeros. Y cabe advertir en los distintos ámbitos (administración, jurisprudencia, particulares...) una gran confusión entre los procedimientos de atribución de efectos a los títulos y estudios extranjeros (reconocimiento, homologación y convalidación), y una gran frustración de quienes poseen una determinada titulación.

España tiene un rígido sistema de homologación. Habría que abrir una línea de investigación en la que se estudie la posibilidad de establecer un sistema de homologación único para Europa, y, mientras tanto, analizar todas las posibilidades de flexibilizar el existente. Piénsese en las dificultades para poder contratar profesionales, y en el hecho, para quienes ya residen legalmente, de que el reconocimiento de sus cualificaciones es un puntal fundamental para la integración, por lo que habría que trabajar en esta línea. La atribución de competencia a las Universidades en cuestión de homologación exigirá ineludiblemente una previa formación del personal que en aquéllas se hayan de encargar de la misma.

Igualmente, ha de concluirse que el establecimiento del Espacio Europeo de Educación Superior, contrariamente a lo que se pueda pensar, no determinará la desaparición del reconocimiento como trámite de atribución de efectos en España de los títulos expedidos en los países pertenecientes a dicho Espacio.

3. En tercer lugar, es constatable la existencia de reglas jurídicas en todos los niveles, y referentes tanto a la libre circulación de personas (Directiva 2004/38, relativa al derecho de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de sus familias a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros, que deberá ser transpuesta antes del 30 de abril de 2006), como respecto a nacionales de terceros Estados (Directiva 2003/86, que debería haber sido transpuesta antes del 3 de octubre de 2005 y, por supuesto, las normas correspondientes de la Ley y el Reglamento de Extranjería), que se ocupan de la reagrupación familiar. Es llamativo, sin embargo, que en la Comunicación de la Comisión sobre migración e integración nada se diga sobre la mayoría de los inmigrantes que llegan a Europa para reagruparse con su familia. El tema, que ha sido tratado parcialmente en este IV Seminario al presentarse una ponencia y una comunicación que versan sobre el mismo, constituye una línea de investigación que debe continuarse, sobre todo en la búsqueda de un concepto de familia flexible que se adapte a los cambios sociales y culturales, y donde se refleje el papel de la mujer y su función de mediadora en los procesos migratorios.

Pues bien, en lo que afecta a la reagrupación de familiares nacionales de terceros Estados de españoles, se estima que deberán ser tratados por el Derecho interno español, como mínimo, como nuestro ordenamiento trataría al familiar nacional de tercer Estado del residente comunitario en nuestro país. Asimismo, debe concluirse que no se puede exigir visado de residencia a los familiares nacionales de terceros Estados de ciudadanos comunitarios como requisito para la obtención de una autorización de residencia en régimen comunitario. La entrada y residencia del miembro de la familia en España estará supeditada tan solo a la comprobación de la existencia del vínculo familiar alegado y, en su caso, a la acreditación de la dependencia económica, en los supuestos legalmente previstos.

Quedan muchos problemas por resolver e importantes retos que asumir para intentar buscar soluciones adecuadas. Entre ellos ha de resaltarse la difícil situación en que han quedado los ascendientes de españoles que se encuentran en situación irregular en España al haber desaparecido la figura de la exención de visado y no haberse contemplado este supuesto en el RD 2393/04 como uno de los supuestos de autorización de residencia temporal por circunstancias excepcionales. Igualmente, los cónyuges e hijos menores de nacionales de terceros Estados, en situación documental irregular, se encuentran gravemente indefensos tras la entrada en vigor del Reglamento, que no contempla posibilidad alguna de regularización documental para éstos (salvo los supuestos de arraigo social o laboral). En Andalucía el proceso de normalización ha sido importante, habría que estudiar su impacto en las familias de los inmigrantes y buscar las vías posibles de normalización para ellos.

Las conclusiones en cuanto a la posible reagrupación de la pareja registrada han sido que, en la actualidad, la reagrupación de la pareja registrada no está exenta de dificultades, aunque el nivel de complejidad es variable dependiendo de la nacionalidad del reagrupante y del reagrupado o reagrupada. Esta situación podría paliarse en gran medida mediante la promulgación de una ley sobre parejas registradas a nivel estatal. Ahora bien, si el o la solicitante es nacional de tercer Estado, la reagrupación de su pareja no es que sea compleja, es que es imposible. Y, sin embargo,

el legislador no puede ignorar lo evidente: que la sociedad evoluciona en el modo de conformar y reconocer los diversos modelos de convivencia. Por ello puede, e incluso debe, actuar en consecuencia, y evitar toda quiebra entre el Derecho y los valores de la sociedad cuyas relaciones ha de regular. No tiene mucho sentido ser uno de los cuatro países del mundo que ha promulgado una ley sobre matrimonio homosexual y, al mismo tiempo, ser uno de los pocos Estados de la UE que no tienen una normativa sobre parejas registradas, lo que dificulta en unos casos, e imposibilita en otros, la reagrupación de la misma.

4. La Directiva de libre circulación adopta una fórmula manifiestamente tendente a proteger los sistemas de Derecho de familia más tradicionales de la “polución” que pueden suponer las nuevas instituciones de Derecho de familia emergentes. Y las normas que se refieren a nacionales de terceros Estados sólo admiten al cónyuge, ignorando la existencia de otras formas de convivencia. Esperemos que las tesis de los investigadores e investigadoras andaluzas puedan aportar soluciones a los graves problemas que se suscitan. Precisamente la disparidad de los ordenamientos jurídicos acerca del concepto de familia y de la regulación de las relaciones familiares, obliga a abrir nuevas líneas de investigación, absolutamente necesarias ante la nueva realidad: viabilidad y eficacia de los matrimonios mixtos, tanto los celebrados en España como en el extranjero, régimen económico matrimonial de los inmigrantes de segunda generación, problemas de bigamia por falta de convenios bilaterales con los países de origen sobre reconocimiento de sentencias extranjeras, causas de separación y divorcio distintas según la nacionalidad de los cónyuges, instituciones desconocidas o que chocan con nuestros principios fundamentales, derechos de guarda y de visita, acogimiento de menores extranjeros y adopción internacional... Urge abordar su estudio desde las distintas disciplinas, circunscribiendo el análisis a la Comunidad Andaluza, partiendo de los datos de las instituciones oficiales a efectos de detectar los problemas y diseñar posibles estrategias.
5. Por último, se ha reflejado en este IV Seminario que la situación real en lo que concierne a la vivienda y alojamiento de los inmigrantes en nuestra Comunidad Autónoma, en muchos casos, está lejos de alcanzar la garantía exigible para cualquier ser humano, considerando que un gran número de inmigrantes no habitan bajo un techo que pueda recibir el calificativo de digno y adecuado, por lo que es necesario poner en práctica políticas públicas para conseguir la equiparación real. Si es indiscutible que a la Administración le corresponde realizar ese esfuerzo, en la investigación se impone la apertura de una línea global sobre inmigración y *habitat*, en la que se analicen aspectos tales como el impacto de la inmigración en el desarrollo rural, o los problemas de segregación urbanística.

Para finalizar estas breves conclusiones, mencionar que el Comité de las Regiones recuerda a las instituciones de la UE la importante función que desempeñan los entes locales y regionales en la integración de los inmigrantes, y resalta el papel fundamental que deben cumplir, por lo que recomienda su plena participación. En esta línea, la participación de los responsables competentes de la Junta de Andalucía en la elaboración y puesta en práctica de los programas que deban establecerse para avanzar en la integración cuenta con investigadores e investigadoras de calidad que, a buen seguro, contribuirán con sus aportaciones al logro de aquel objetivo.

Aspectos económicos y laborales

Irene Blázquez Rodríguez

M^a. Luisa Rodríguez Copé

UNIVERSIDAD DE CÓRDOBA

A los coordinadores se nos ha pedido un esbozo sobre el estado de la investigación en el ámbito material de cada una de las mesas. Si bien estamos de acuerdo que es básico realizar un esfuerzo con el fin de definir de manera clara y precisa que se ha investigado y donde existen carencias, en definitiva hacia donde va o, mejor aún, hacia donde debería ir la investigación dada la realidad social, también hemos de advertir que estamos ante una tarea ardua y compleja para esbozarse con un mínimo atisbo de exhaustividad en este breve espacio y, por supuesto, sin contar previamente con la aquiescencia y el consenso de todos aquellos que orientan su labor investigadora en este campo. En efecto, cuando hablamos de “aspectos económicos y laborales” estamos hablando de muchas cosas todas ellas claves en las distintas fases del fenómeno migratorio, que implica a las distintas colectividades en presencia, desde al propio inmigrante, su familia, a la sociedad de acogida y, por supuesto a la administración pública, y que, además, es una cuestión que es objeto de análisis por cada una de las disciplinas que analizan el fenómeno migratorio ya lo hagan de manera directa o tangencialmente, ya sea el Derecho, la Antropología, la Sociología y, por supuesto, la Economía, disciplina frecuentemente olvidada cuando se trata de la inmigración.

Expuestos estos temores, aquello que sí podemos esbozar son unas conclusiones al hilo de las comunicaciones y ponencias expuestas en este *IV Seminario sobre la investigación de la inmigración extranjera en Andalucía*, que nos evidencian el actual estado de la cuestión y, con ello nos acercan a cuáles son los problemas más alarmantes que deben ser objeto prioritario de análisis.

De todas las participaciones habidas en este IV Seminario subyace una pregunta clave a la que se intenta dar respuesta desde las distintas disciplinas y, estoy segura, que también dirige las políticas impulsadas desde los diferentes entes públicos. La pregunta es la siguiente: ¿Cómo proceder a mejorar la situación de estos emigrantes abocados a superar numerosos obstáculos para acceder al empleo, obligados a desempeñar puestos de trabajo “precarios, peligrosos y penosos” y condenados a vivir en un contexto social que, por lo general, les hace objeto de discriminación e incluso de rechazo? (García Ramírez, Martínez García y Santolaya Soriano, 2002).

Todos coincidimos en que la inserción laboral es determinante para la integración social de los ciudadanos de terceros países. En efecto, el trabajo es un elemento imprescindible para acceder o conservar una situación administrativa regular y poder alcanzar el reconocimiento de otros derechos sociales. En esta tarea estamos implicados todos: desde los investigadores, hasta los servicios sociales de la Administración pública, pasando por

sindicatos o grupos de empresa. Como ha señalado la Comisión Europea “una buena integración de los inmigrantes es a la vez una cuestión de cohesión social y un requisito de eficacia económica” (2003). No podemos obviar que las ventajas económicas y sociales que todo fenómeno migratorio conlleva para la sociedad y la economía de acogida sólo podrán aprovecharse si se alcanza un mayor grado de integración de los inmigrantes. En este contexto es básico desarrollar estudios que acaben definitivamente con ciertos mitos sobre los efectos negativos de la inmigración. Junto con el papel de fuente de enriquecimiento cultural y social de la inmigración, debe conocerse su impacto económico positivo en el empleo y el crecimiento, dado que aumenta la oferta de mano de obra y ayuda a superar las carencias de ésta en sectores específicos.

Desde este planteamiento general de la cuestión, es clave el estudio de aquellas vías jurídicas que dotan de estabilidad al inmigrante tanto en relación a la residencia como al empleo formal. En este sentido procesos como la regularización permanente son básicos y deben seguir siendo objeto de análisis. En efecto, estamos ante un instrumento que parece reducir la contradicción en que incurren frecuentemente todos los Estados europeos que al tiempo que reconocen la necesidad de mano de obra extranjera para determinados sectores, ponen en marcha formas de regulación jurídica cada vez más restrictivas. Es lo que se ha denominado: “la paradoja de la necesidad del inmigrante indeseado”, dado que mientras la lógica económica y el mercado de trabajo precisan la llegada de nuevos inmigrantes, las políticas migratorias, sean del signo que sean, parecen poner continuos frenos a dichos flujos migratorios (Abad Márquez, 2002).

Dentro de nuestras fronteras, el ánimo que inspira el desarrollo reglamentario de la LOE -tendencia que, por otra parte, sigue la política migratoria europea y que cuenta con un amplio consenso social-, debería ser matizado defendiendo lo que sería deseable y que ya hemos reseñado: integración social mediante la integración laboral. De este modo, se evitaría una creencia equivocada, pero quizás arraigada, que considera que la inmigración en nuestro país es sólo de trabajadores de ida y vuelta, ignorando que los trabajadores inmigrantes son personas trabajadoras que, en muchos casos, desean instalarse en España con sus familias y que tienen necesidades sociales y limitaciones (trabajo precario, sobreexplotación, desempleo...) como cualquier ciudadano español.

De ahí, insistimos, la necesidad de continuar analizando las vías de regularización permanente, con especial incidencia en el arraigo laboral. El espíritu que subyace en el nuevo Reglamento demuestra que esta vía quiere ser utilizada efectivamente como punto de apoyo a la sujeción de la bolsa de irregulares existentes y como medio para hacer aflorar la economía sumergida. La voluntad que se deduce del Reglamento es encomiable pero, sin duda, el nuevo texto presenta lagunas que nos crean cuanto menos perplejidad y muchos interrogantes. Observamos como, para el trabajador inmigrante afectado, se acotan los medios de prueba de la existencia de la relación laboral, al permitir que sean solamente las actas de inspección definitivas y las resoluciones judiciales las que sirvan como medios de prueba. Asimismo, habrá que concretar los efectos de la denuncia para los empresarios implicados pues, en definitiva, de ellos va a depender el éxito o el fracaso de esta vía regularizadora.

Tampoco hay que olvidar que, la última regularización extraordinaria a través del proceso denominado “de normalización” ha dejado numerosos flecos que no son sino consecuencia de la aplicación, quizás con mayor contundencia y por tal razón más criticada, de uno de los principios que rige toda la legislación de extranjería desde sus inicios: la legitimación de la inmigración como mano de obra. La consideración de mano de obra para trabajo por cuenta ajena, que se planteó desde el proceso extraordinario de regularización, ni siquiera contempló la posibilidad de que se pudiesen acoger los familiares directos (cónyuge, hijos -si han alcanzado la mayoría de edad- o padres) de la persona que trabaja, si ellos mismos

no lo hacen. Así pues, es frecuente que nos encontramos con la paradoja de familias en las que uno está regularizado y los demás continúen estando en situación de irregularidad, circunstancias que, sin duda, merecen una atención.

Al hilo de esta realidad surge asimismo la necesidad de profundizar aún más sobre una segunda contradicción que se está produciendo en los mercados de trabajo europeos, incluido el español. Así, las economías de acogida soportan altas tasas de paro nacional, con sus consiguientes efectos para las arcas de la Seguridad social, al tiempo que existe una oferta de empleo en determinados sectores que no están dispuestos a cubrir la mano de obra nacional y, por consiguiente, teniendo necesariamente que recurrir a la extranjera. Desde un punto de vista económico, esta realidad se ha denominado “la paradoja de la demanda adicional en situaciones de exceso de oferta” (Abad Márquez, 2002). Junto a esta vertiente estrictamente económica y laboral del problema, habrá que indagar en las razones por las cuales un instrumento jurídico pensado para dotar de esa necesaria flexibilidad al mercado de trabajo al tiempo que garantizar un trabajo legal y una vivienda digna a los inmigrantes tiene esos resultados tan escasos, me estoy refiriendo a los acuerdos migratorios bilaterales sobre mano de obra concluidos por España con Colombia, Ecuador, Marruecos, República Dominicana, Rumania y Polonia (Trinidad García, 2002).

Hacia esos países se orientarán preferentemente las ofertas de empleo realizadas a través del contingente, instrumento utilizado con el fin de lograr una ordenación de los flujos migratorios adecuada a las necesidades reales del mercado laboral. Desde su puesta en funcionamiento, el procedimiento del contingente ha resultado complejo. Esto ha provocado que, en la práctica, los empresarios hayan preferido adoptar mano de obra irregular en vez de esperar el cumplimiento de este proceso largo y burocrático. Aunque ha experimentado cambios positivos en cuanto a su configuración, sin embargo, ha sido poco operativo debido a su excesiva rigidez tanto en la fase de determinación del contingente (fijación anual y ámbito provincial) como en su gestión posterior (dificultad de las empresas para desplazarse al exterior, desconfianza en firmar contratos sin haber tenido previamente un contacto directo con los trabajadores, contratación nominativa, muy restringida...). El Informe del CES 2/2004 sobre “Inmigración y mercado de trabajo en España” señalaba como necesarias numerosas mejoras procedimentales y de gestión. Con esta finalidad, la nueva regulación reglamentaria ha previsto la ampliación de las ofertas de empleo a lo largo del año para adaptarlas a las necesidades y evolución del mercado de trabajo, una mayor intervención sindical y un aumento de las posibilidades de contratación nominativa. De este modo, se ha pretendido convertirlo en un instrumento más ágil y flexible para la contratación de trabajadores demandados en determinados sectores de actividad, que serán seleccionados previamente en su país de origen. Se presenta, así, como un mecanismo de contratación programada, abierto a la posibilidad de revisión a lo largo del año y con vocación de estabilidad. Asimismo, se prevé el establecimiento a través del contingente de un número de visados para búsqueda de empleo dirigidos a hijos o nietos de español de origen y un número de visados para búsqueda de empleo dirigidos a determinados sectores de actividad u ocupaciones, aspectos, todos ellos que, por su novedad y trascendencia, merecen un seguimiento por parte de investigadores y agentes sociales, que deberán analizar las derivaciones prácticas de estas importantes previsiones normativas.

Pese a esa idea básica que hemos esbozado que la inserción laboral es un factor idóneo para la integración social del inmigrante, ello sólo será factible cuando el trabajo reúna condiciones de dignidad y calidad. Con demasiada frecuencia, a los inmigrantes se les asignan las posiciones más bajas en el sistema de estratificación de la sociedad de acogida, de modo que éstos pasan a ocupar los trabajos menos valorados y que, incluso en un alto porcentaje, se desarrollan en la economía sumergida. España se sitúa a la cabeza

de la lista de países con más altos índices de economía sumergida. Las actividades de construcción, agricultura, servicio doméstico y hostelería, son las que aglutinan al mayor número de trabajadores que prestan su fuerza de trabajo de manera “irregular”; y es precisamente a estas actividades a las que están abocados los trabajadores inmigrantes, cada vez más *utilizados*, debido a las condiciones de dependencia y fragilidad en que se encuentran. Según los sindicatos mayoritarios, los extranjeros no comunitarios se incorporan a esta realidad del mercado laboral español, constituyendo, por diversas razones, un colectivo especialmente vulnerable. La irregularidad supone costes enormes para los inmigrantes, abocados al trabajo irregular o a ser fácil presa de explotadores que abusan de su situación. La irregularidad administrativa añade a las consecuencias habituales de la exclusión social, las derivadas de la ausencia de derechos y de expectativas de acceder a una situación regular, creando focos de marginación que derivan en problemas sociales. La masividad de este fenómeno tiene efectos laborales y sociales perniciosos y supone la negación de los derechos básicos que todo inmigrante, primero como personas y, después, como trabajadores, deben tener reconocidos.

A pesar de los intentos de los sucesivos gobiernos para dar una salida urgente y extraordinaria a la irregularidad laboral se ha ido produciendo un innegable incremento de estas situaciones. Al margen de los datos estadísticos, que nos ponen de manifiesto el altísimo porcentaje de trabajadores inmigrantes irregulares en nuestra Comunidad Autónoma, una prueba evidente de esta persistente realidad es el número de reclamaciones que se interponen ante los tribunales laborales y que traen su causa de hechos acaecidos en el seno de una relación laboral de validez, cuanto menos dudosa, y de producción de efectos jurídicos discutible. Desde el punto de vista jurídico, el tema de la validez y los efectos del contrato de trabajo del extracomunitario no autorizado administrativamente para trabajar ha planteado numerosas dudas, en parte aún sin resolver. Las consecuencias jurídico-sociales para el trabajador inmigrante sin papeles, pueden aparecer mucho más definidas tras la entrada en vigor del nuevo Reglamento. Y ello porque al ser una cuestión prioritaria de la normativa de desarrollo la integración a través del empleo efectivo, el trabajador de hecho debería, no sólo ver reconocido sus derechos como titular de un contrato de trabajo, en virtud del artículo 36.3 LOE, sino tener la oportunidad de regularizar su situación mediante la obtención de los permisos que la normativa vigente exige, lo que le permitiría concurrir al mercado de trabajo en igualdad de condiciones que los españoles, y acabar con la condena permanente hacia la marginalidad y al ostracismo que la situación de irregularidad administrativa provoca. Esta progresiva transformación normativa y, como resultado, de las líneas judiciales y doctrinales, nos plantea la posibilidad de que hayamos estado asistiendo a la creación de una vía de regularización de inmigrantes indirecta, de hecho, -no prevista por la Ley ni por el Reglamento-, cuestión de evidente importancia que debe ser objeto de reflexión.

Es evidente que en este contexto, la profundización de la noción “trabajo decente” y, en concreto, la elaboración de un sistema de indicadores sociales para la medición de la inserción laboral de la población son claves para una mejora de la calidad de vida del trabajador inmigrante. Cuando nos referimos a la marginación social y laboral que sufren no podemos dejar asimismo de analizar las situaciones de extrema dureza como el caso también abordado en este seminario de las “trabajadoras sexuales”.

Resulta también interesante reseñar que si bien tradicionalmente la investigación sobre la situación laboral de los trabajadores inmigrantes se ha centrado en su incorporación como asalariados al mercado de trabajo, recientes estudios ponen de manifiesto la existencia de un incipiente proceso de inserción laboral en el mercado de trabajo autónomo de los inmigrantes procedentes de países extracomunitarios, que intenta configurarse como una alternativa laboral a la segregación y discriminación que éstos vienen sufriendo (Arjona

Garrido, 2005). El autoempleo ha dejado de ser un hecho excepcional y empieza a adoptar formas muy diversas y heterogéneas. Las modalidades, trayectorias y estrategias de los negocios extranjeros son muy variadas y están en función de la nacionalidad de procedencia, de las oportunidades que ofrezca el mercado de trabajo y de las propias motivaciones del emprendedor. En el análisis de esta realidad debemos tener en cuenta las aportaciones de investigaciones realizadas en otros países europeos (Reino Unido) y en EE.UU., en donde existen líneas de investigación específicas, *ethnic entrepreneurship*, y en países como Canadá o Brasil, en los que las concentraciones de pequeños negocios se han hecho visibles para la población autóctona desde los años setenta (García Ballesteros, 2005).

Por otro lado, hemos mencionado que es básico una inserción laboral adecuada que, entre otras cosas, sea acorde con la preparación del inmigrante. En efecto, para facilitar la integración y aprovechar al máximo la contribución que pueden aportar los inmigrantes, es importante que puedan utilizar la experiencia y las cualificaciones adquiridas anteriormente en sus respectivos países de procedencia. Ello supone reconocer y evaluar adecuadamente sus cualificaciones formales e informales a través de un sistema de homologación que al tiempo que permita un reconocimiento real de la formación previa de los inmigrantes garantice para la sociedad de acogida un nivel óptimo en cuanto a la cualificación profesional de los mismos. En este sentido, es preciso la puesta en marcha de investigaciones exhaustivas donde estén implicados conjuntamente las universidades y la administración con el fin de detectar, en primer lugar, las mayores dificultades y carencias del sistema actual de homologación, y, en segundo lugar, elaborar un protocolo de buenas prácticas con el fin de dotar a la práctica administrativa de una necesaria flexibilidad, agilidad y seguridad jurídica en cuanto a la resolución de los expedientes. Asimismo, es crucial junto a este reconocimiento de su formación previa, realizar un esfuerzo especial para mejorar las cualificaciones de los inmigrantes, entre las que se incluyen sus conocimientos lingüísticos y acceder a la formación continua en igualdad de condiciones con los nacionales.

Al respecto de la materia formativa, no hay que olvidar que la cualificación profesional de los inmigrantes que residen en nuestra Comunidad Autónoma como medio para facilitar su integración efectiva en la sociedad andaluza es una de las apuestas del II Plan Integral para la Inmigración en Andalucía (2005-2009). El documento incluye medidas encaminadas a facilitar el acceso de la población inmigrante al mercado de trabajo, con especial atención a la formación, que se pretende adecuar a perfiles profesionales de sectores de actividad en los que se registran altos índices de ofertas de empleo, como el agrario y el pesquero. Para la consecución de este objetivo primordial, de gran relevancia práctica, sería conveniente la difusión entre los inmigrantes de la existencia de los diferentes programas de FPO, así como otros programas relacionados con nuevos yacimientos de empleo y con actividades económicas emergentes. En este contexto, resulta esencial reforzar la cualificación del profesorado en materias relacionadas con la interculturalidad y la inmigración, con especial atención al idioma.

Habiendo reseñado algunos de los muchos aspectos interesantes en los que deriva el estudio de los aspectos económicos y laborales de la inmigración en nuestra Comunidad Autónoma, el trabajo investigador debe tener como objetivo fomentar la sensibilización social sobre los valores positivos del fenómeno de la inmigración, abordándolo desde una perspectiva integral que tenga en cuenta el dinamismo y la complejidad de esta realidad, y en donde el estudio de colectivos, especialmente vulnerables como la población inmigrante femenina, y la de los jóvenes –dos ejes transversales que presentan su problemática específica- sea una constante.

Para finalizar, quisiéramos destacar la conveniencia de dotar a la investigación en esta materia de un nuevo enfoque:

- I. En nuestra opinión es fundamental que se produzca un intercambio continuo de conocimientos entre investigadores y profesionales de distintas disciplinas; “los aspectos laborales y económicos” de la inmigración evidencian quizás más que cualquier otro sector, la necesidad de un tratamiento desde una óptica multidisciplinar. En este sentido, la participación de los agentes sociales, como principales protagonistas y testigos de primera línea de la realidad del mercado de trabajo, resultaría muy provechosa. Con ello, las líneas de investigación adoptadas serán acordes con las demandas existentes y podremos obtener así una mayor rentabilidad social de los estudios realizados. No podemos obviar que las políticas de integración más eficaces son aquellas que tienen un planteamiento holístico, que tienen en cuenta no solo los aspectos económicos y sociales de la integración sino también los problemas relacionados con la diversidad cultural y religiosa, la ciudadanía, la participación y los derechos políticos. Estas políticas de integración deben planearse en un marco global y coherente a largo plazo, sin dejar de ser sensibles a las necesidades específicas de los grupos particulares y adaptarse a las condiciones locales. Para el logro de este fin es preciso la creación de planes provinciales que adapten las estrategias de intervención generales al terreno, a las circunstancias y a las realidades de cada territorio y la participación de los agentes sociales a este nivel.
- II. En segundo y último lugar, ese intercambio de conocimientos sería aún más enriquecedor si tuviera un enfoque transnacional. Los encuentros a nivel internacional ponen de manifiesto que existen muchas similitudes entre los problemas que encuentran los diferentes Estados miembros y como intentan resolverlos. Al igual que la armonización normativa es cada vez mayor en materia migratoria, más precisa son la puesta en marcha de proyectos con participación de investigadores pertenecientes a universidades y centros extranjeros. En este sentido, la creación de un catálogo común de condiciones uniformes entre los Estados miembros en el tratamiento de los problemas de inmigración, integración y empleo sería básico para mejorar la eficacia de las políticas aplicada en estos ámbitos ya sea por parte de las instituciones europeas, los estados nacionales o las distintas regiones que conforman el territorio comunitario.

REFERENCIAS

- L. V. Abad Márquez, “Trabajadores inmigrantes en las economías avanzadas. La paradoja de la demanda adicional en mercados con exceso de oferta”, *III Congreso sobre la Inmigración en España*, 2002, pp. 459-468.
- A. Arjona Garrido, *La economía étnica en el mercado de trabajo almeriense*. Junta de Andalucía, 2005.
- Comisión Europea, *Comunicación al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de Regiones sobre inmigración, integración y empleo*, Bruselas, 3 de junio de 2003, COM (2003) 336 final.
- Consejo Económico y Social, *La inmigración y el mercado de trabajo en España*. Colección INFORMES. Ces. Madrid, 2004.
- I. Camós Victoria, “Los efectos jurídicos de la falta de reconocimiento pleno de la relación laboral suscrita por trabajadores inmigrantes sin autorización para trabajar”, *Relaciones Laborales*, 12/2004, pp. 60 y 61.
- A. García Ballesteros, *La inserción laboral de los inmigrantes extranjeros como trabajadores autónomos en la Ciudad de Madrid*. Atracción empresarial. Julio, 2005.

- M. García Ramírez, M. F. Martínez García y F. J. Santoloya Soriano, *Integración Social y Empleo de Inmigrantes. El programa Integra-Diversidad*, Junta de Andalucía, 2002.
- F. Gómez Abelleira, "Validez y efectos del contrato de trabajo del trabajador extranjero sin autorización para trabajar". *Relaciones Laborales*, 12/2004.
- E. Martín Díaz, "Mercados de trabajo e integración social en Andalucía", *II Seminario sobre la inmigración extranjera en Andalucía*, 2003, pp. 45-56.
- C. Sáez Lara, "Las condiciones de acceso al mercado de trabajo de los trabajadores extracomunitarios", *III Seminario sobre la investigación de la inmigración extranjera en Andalucía*, 2003.
- M. Tarabini-Castellani Aznar, *Reforma y contrarreforma de la Ley de Extranjería*. Tirant lo Blanch. Valencia, 2002, pp. 118 y ss.
- M. L. Trinidad García, "Los Acuerdos migratorios bilaterales concluidos por España: un complejo instrumento para unos escasos resultados", *III Congreso sobre la Inmigración en España*, 2002, pp. 493-506.
- M. D. Valdueza Blanco, "Las situaciones administrativas de los extranjeros en España como condicionantes de los derechos socio-laborales", *Relaciones Laborales*, Tomo II-2003, p. 167.

Aspectos sociales y culturales

Isidro Maya Jariego

UNIVERSIDAD DE SEVILLA

APUNTES SOBRE LA INVESTIGACIÓN SOCIAL DE LA INMIGRACIÓN EN ANDALUCÍA: TENDENCIAS Y PROPUESTAS

El *IV Seminario sobre la Investigación de la Inmigración Extranjera* puso de manifiesto la constitución de una comunidad incipiente de investigadores de la inmigración en Andalucía que trabaja en la mejora de la pertinencia, la integración y el impacto de sus investigaciones.

En estas páginas resumimos las principales conclusiones de la Mesa de Aspectos Sociales y Culturales. En primer lugar, pretendemos señalar las tendencias de investigación que muestran las ponencias y comunicaciones de este área. A continuación, enumeraremos brevemente algunas de las propuestas y recomendaciones que pueden derivarse de las mismas.

Tendencias de investigación: apoyo social, pluralismo religioso y género

La Mesa de Aspectos Sociales y Culturales es un reflejo de la diversidad de temas que tratan los investigadores sociales dedicados al estudio de la inmigración. En unos casos analizan la convivencia cultural de los inmigrantes con la sociedad española, mientras que en otros se centran en la situación social del colectivo en su proceso de integración en la sociedad receptora. Más concretamente, se tratan temas como el pluralismo religioso, las pautas residenciales, las experiencias de intervención social con menores, la situación de la mujer y las redes de apoyo social. A esta variedad de contenidos, hay que añadir además la multiplicidad de disciplinas y de enfoques metodológicos aplicados en la investigación.

Sin embargo, varias tendencias destacan en el conjunto de comunicaciones presentadas. En primer lugar, los temas más frecuentes sirven para extraer algunas conclusiones preliminares: (a) las redes sociales y el apoyo social se han consolidado como referencias conceptuales en el estudio de la adaptación y la integración social de los inmigrantes, (b) la religión se abre un espacio en los estudios sobre convivencia cultural, y (c) la discriminación de género y la feminización de los flujos están presentes en gran número de los estudios presentados.

El concepto de redes sociales se ha utilizado profusamente en los estudios migratorios (Maya Jariego, 2004). Por ejemplo, se ha aplicado para analizar el impacto de las cadenas migratorias en la decisión de los individuos de desplazarse a otro país. También ha servido para estudiar el proceso de adaptación, control social e integración en la sociedad receptora de las comunidades inmigradas.

En Andalucía, el concepto de apoyo social se viene utilizando desde la década de 1990 en la evaluación de la adaptación psicológica y la inclusión social de los extranjeros en el nuevo contexto (véase, por ejemplo, Martínez et al., 1996).

Las redes de apoyo social constituyen una estrategia privilegiada en el estudio de la integración estructural de los extranjeros. Esto se ve reflejado en las comunicaciones presentadas en la Mesa de Aspectos Sociales y Culturales. Por ejemplo, Susana Moreno (2005) realiza una descripción etnográfica de las pautas de relación informal de los senegaleses residentes en Sevilla, que sirve para identificar los escenarios de conducta fundamentales de la comunidad. Estos agrupamientos están relacionados entre sí, y a través de ellos se recrea el colectivo y se produce la integración en la sociedad Sevillana. Verónica de Miguel y Miguel Solana (2005) analizan –aplicando una metodología innovadora– las propiedades estructurales de las redes personales de los extranjeros residentes en Huelva. Finalmente, Juan Manuel Domínguez, Maribel Hombrados y Trinidad López (2005) describen las redes de apoyo de las mujeres inmigrantes asentadas en Málaga.

En segundo lugar, varios trabajos se centran en el fenómeno religioso. Un amplio equipo de antropólogos sociales aborda una descripción detallada y sugerente de las formas de vida religiosa de los inmigrantes en Andalucía (Briones et al., 2005). Se trata de un estudio etnográfico que destaca por seguir un enfoque de pluralismo religioso –que recoge así la diversidad de experiencias de los extranjeros– y por realizar un trabajo empírico en profundidad, abarcando tanto a las asociaciones registradas como a las agrupaciones informales. También se presenta una experiencia de trabajo social comunitario con los musulmanes de Granada (Raya, 2005).

Finalmente, un tercer tema con peso propio es la situación de la mujer inmigrante. Este interés responde a la feminización de los flujos migratorios y se centra con frecuencia en el análisis de la discriminación de género. Sin embargo, también ha dado cabida a la perspectiva de género propia de los enfoques culturalistas de investigación, abriendo una línea de estudios posmodernos alternativa al enfoque mayoritario en el área (de presupuestos realistas). Ambas perspectivas estuvieron presentes en la Mesa de Aspectos Sociales y Culturales. Daniel López (2005), desde la tradición de la sociología crítica, analiza los procesos de precarización, desregulación y feminización del mercado de trabajo, identificando los factores que conducen a la desigualdad entre géneros. Por su parte, Rosario Carrasco (2005) justifica la utilización de una epistemología feminista en el estudio de la identidad personal de las mujeres marroquíes.

Junto a la evolución temática que acabamos de describir, merece un lugar destacado en este apartado la publicación del estudio sobre necesidades de la población inmigrante (NEPIA) realizado por el Instituto de Estudios Sociales de Andalucía (Pérez Yruela & Rinken, 2005). El estudio NEPIA es una investigación con pretensión de representatividad estadística centrado en el análisis de las condiciones de vida de la población extranjera. Como hemos señalado en otro lugar (Maya Jariego, 2003), se trata de un hito metodológico en la investigación social sobre el tema en España. En las encuestas con población extranjera ha predominado el uso de muestras intencionales y el estudio de casos de colectivos étnicos específicos. En ese contexto, NEPIA destaca por asumir el reto de la representatividad y proponer un procedimiento pragmático de estimación de la población inmigrante. Además, en los contenidos se centra en el bienestar social y las condiciones de vida de la población, cuando ha sido más habitual el examen de la convivencia cultural con la sociedad receptora.

Ambas características coinciden con otras dos tendencias de la investigación de la inmigración en Andalucía: el desarrollo de estudios preocupados por la generalización y la representatividad de los resultados (véase, por ejemplo, De Miguel y Solana, 2005, en esta misma Mesa), y la tendencia a un mayor equilibrio entre los aspectos de convivencia cultural y los de integración social, con el desarrollo más reciente de estos últimos (véase, por ejemplo, Carvajal y Corpas, 2005, en esta misma Mesa).

-
- Consolidación de las redes sociales y el apoyo social en el estudio de la adaptación y la integración social.
 - La religión se abre un espacio en los estudios sobre convivencia cultural.
 - La discriminación de género y la feminización de los flujos están presentes en gran número de los estudios presentados.
 - El estudio NEPIA como referencia en la investigación del área: un estudio con pretensión de representatividad centrado en el análisis de las condiciones de vida.
 - Se inician estudios preocupados por la generalización y la representatividad.
 - Tendencia a un mayor equilibrio entre los aspectos de convivencia cultural y de integración social.
-

Propuestas de investigación: sistematización de la investigación y de la práctica

En los estudios con población inmigrante hay dos fuentes de variación principales que corresponden a los contextos de asentamiento y al colectivo de población desplazada. Por eso el predominio de los estudios de caso demanda el desarrollo de estrategias que permitan integrar y contextualizar la información disponible. Se hace necesario potenciar la preocupación por la representatividad y la generalización de los datos. También sería de interés llevar a cabo estudios que pongan en relación el proceso de convivencia cultural y el proceso de asimilación estructural.

La existencia de una amplia comunidad de estudiosos de la inmigración en Andalucía abre las puertas a un mayor aprovechamiento de la investigación, tanto desde el punto de vista científico como desde una perspectiva aplicada. En nuestra opinión, tres estrategias podrían contribuir significativamente a su desarrollo: (a) el diseño de un marco meta-analítico integrador de la investigación, (b) la promoción de los esfuerzos de sistematización de la práctica investigadora con grupos culturalmente diversos, y (c) la exigencia de transferencia de los resultados de investigación.

Como ya hemos señalado, es necesario integrar la información que se produce sobre diferentes poblaciones en diferentes contextos. Por ejemplo, existen grupos de investigación especializados en latinoamericanos o en africanos en diferentes lugares de asentamiento en Andalucía. Esto ofrece una oportunidad para la comparación de los procesos de convivencia cultural e inclusión social, atendiendo a diferentes poblaciones y contextos. La coyuntura española –como en otros países de la Europa meridional– invita también a profundizar en las peculiaridades de la inmigración reciente, es decir, las propias de colectivos e individuos con un corto tiempo de estancia promedio en España.

En segundo lugar, los grupos dedicados al estudio de la inmigración extranjera empezaron a constituirse en la década de 1990 en Andalucía, y algunos de ellos ya han acumulado una experiencia significativa de investigación en el área. Esto hace pertinentes los intentos de sistematización y divulgación de la práctica investigadora con poblaciones culturalmente diversas (véase, a título ilustrativo, en la investigación de encuestas, Maya Jariego, 2001). Muchos investigadores disponen de una trayectoria que se ha traducido en el desarrollo de sus competencias de investigación con inmigrantes. Se trata de un conocimiento práctico especialmente útil para los jóvenes investigadores que se inician en el trabajo con población inmigrante. Por eso resulta del máximo interés socializar dicha experiencia, reflexionando y divulgando la experiencia de investigación.

Finalmente, es necesario subrayar la importancia de la transferencia de los resultados de la investigación. En este ámbito la investigación debe contribuir –entre otros fines– al

bienestar social de los extranjeros residentes en Andalucía y a la mejora de la convivencia con la población receptora. Entre las estrategias que pueden contribuir a este objetivo se cuentan la colaboración de los investigadores con profesionales de la intervención, y el control comunitario de la investigación científica por parte de la población inmigrante. Tanto la participación comunitaria como las exigencias de los patrocinadores pueden incidir en ese sentido.

La misma dinámica puede extenderse al proceso de intervención, con las estrategias de sistematización de “buenas prácticas” (véase, a modo de ejemplo, Trujillo, 2005, en esta Mesa), las estrategias de mejora de la implementación y, de un modo genérico, la gestión de programas guiadas por los resultados.

Resumen de propuestas de investigación sobre la inmigración en Andalucía

-
- Diseñar un marco “meta-analítico” que saque partido de la particularidad de dimensiones y contextos en los que se desarrolla la investigación (integrar la información), con especial atención a la inmigración reciente.
 - Desarrollar estudios que pongan en relación el proceso de convivencia cultural y el proceso de asimilación estructural.
 - Potenciar la preocupación por la representatividad y la generalización de los datos.
 - Promover los esfuerzos de sistematización de la práctica investigadora (“know how”).
 - Promover la exigencia de transferencia de los resultados en la investigación. Colaboración con interventores. Participación comunitaria.
 - Gestión de la intervención guiada por los resultados y sistematización de buenas prácticas. Procesos de mejora de la implementación.
-

REFERENCIAS

- BRIONES, R., JIMÉNEZ, C., TARRÉS, S., CASTILLA, C. & SALGUERO, O. (2005). Incidencia sociocultural de la religión entre los inmigrantes en Andalucía. *IV Seminario sobre la Investigación de la Inmigración Extranjera en Andalucía. Córdoba, 3, 4 y 5 de octubre.*
- CARRASCO, R. (2005). El proceso migratorio como saber de experiencia. Entrevista a una mujer marroquí. *IV Seminario sobre la Investigación de la Inmigración Extranjera en Andalucía. Córdoba, 3, 4 y 5 de octubre.*
- CARVAJAL, C. & CORPAS, J. (2005). Evolución y características de los modelos residenciales de las diferentes comunidades de extranjeros en los municipios andaluces. *IV Seminario sobre la Investigación de la Inmigración Extranjera en Andalucía. Córdoba, 3, 4 y 5 de octubre.*
- DE MIGUEL, V. & SOLANA, M. (2005). Redes sociales de apoyo de los inmigrantes en zonas rurales y pequeñas ciudades: el caso de Huelva. *IV Seminario sobre la Investigación de la Inmigración Extranjera en Andalucía. Córdoba, 3, 4 y 5 de octubre.*
- DOMÍNGUEZ, J. M., HOMBRADOS, M. I. & LÓPEZ, T. (2005). Mujer inmigrante y apoyo social. *IV Seminario sobre la Investigación de la Inmigración Extranjera en Andalucía. Córdoba, 3, 4 y 5 de octubre.*
- LÓPEZ, D. (2005). La redefinición de la igualdad de hombres y mujeres inmigrantes marroquíes en torno al debate de los derechos humanos. *IV Seminario sobre la Investigación de la Inmigración Extranjera en Andalucía. Córdoba, 3, 4 y 5 de octubre.*
- MARTÍNEZ, M.F., GARCÍA, M., MAYA JARIEGO, I., RODRÍGUEZ, S. Y CHECA, F. (1996). *La integración social de los inmigrantes africanos en Andalucía. Necesidades y Recursos.* Junta de Andalucía. Consejería de Trabajo e Industria.

- MAYA JARIEGO, I. (2004). La formación de comunidades de inmigrantes: desplazamiento en cadena y contexto de recepción. *Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades*, 6 (12), 83-91.
- MAYA JARIEGO, I. (2003). Diversidad socio-cultural, estimación de la población y captación de entrevistados en el estudio NEPIA. *Metodología de Encuestas*, 5 (2), 151-154.
- MAYA JARIEGO, I. (2001). Sesgos de medida y problemas de muestreo en las encuestas de poblaciones inmigrantes. *Metodología de Encuestas*, 3 (2), 197-213.
- MORENO MAESTRO, S. (2005). Redes de apoyo intracomunitario en el colectivo senegalés de Sevilla. *IV Seminario sobre la Investigación de la Inmigración Extranjera en Andalucía. Córdoba, 3, 4 y 5 de octubre.*
- PÉREZ YRUELA, M. & RINKEN, S. (2005). *La integración de los inmigrantes en la sociedad andaluza*. Madrid: Consejo Superior de Investigaciones Científicas.
- RAYA, E. (2005). La lucha contra la discriminación etno-religiosa de las comunidades musulmanas en la ciudad de Granada. *IV Seminario sobre la Investigación de la Inmigración Extranjera en Andalucía. Córdoba, 3, 4 y 5 de octubre.*
- TRUJILLO, M. A. (2005). Atención de los menores extranjeros que emigran solos a Granada. *IV Seminario sobre la Investigación de la Inmigración Extranjera en Andalucía. Córdoba, 3, 4 y 5 de octubre.*

Inmigración y sistema educativo

Encarnación Soriano Ayala
UNIVERSIDAD DE ALMERÍA

La educación hemos de entenderla como un proyecto colectivo, en un marco social, reflexivo e intencional que tiene puesta su mirada en un futuro mejor para los diferentes grupos étnicos y culturales que conforman la sociedad.

Los centros educativos son lugares de encuentro en los que convergen las trayectorias individuales del profesorado y del alumnado en un marco político, social y de confluencia de culturas. Se ha hecho evidente que los aprendizajes son construcciones socioculturales, pero actualmente al alumnado se le presenta muchas situaciones educativas y también diríamos que “deseducativas”. La escuela no es el único escenario en el que el alumnado puede construir su aprendizaje y desarrollarse como persona. La familia, el barrio, la ciudad, Internet, los medios de comunicación, los iguales,... transmiten valores, conocimientos, formas de percibir la vida y de configurar su identidad cultural, y de participar y actuar como ciudadanos en una sociedad multicultural.

La escuela debe dejar de ser monolítica y anclada en el tiempo, para abrir sus puertas y permitir entrar en ella a todos los agentes educativos. No puede actuar de forma solitaria sino que se ha de potenciar el trabajo conjunto entre escuela, familia, instituciones locales, asociaciones de inmigrantes y asociaciones de ocio y tiempo libre, etc. Se ha de incorporar al trabajo del aula las TIC (a todos los centros educativos) y la información que llega a través de los medios de comunicación de masas para poder articular una colaboración conjunta y evitar ceñirse sólo a participaciones puntuales.

Se debe potenciar que los centros educativos sean auténticas comunidades de aprendizaje. Es una estrategia idónea para formar ciudadanos reflexivos y críticos, donde se favorezcan valores como el respeto, el reconocimiento, la aceptación, la responsabilidad y la cooperación.

Las ponencias y comunicaciones que se han presentado en esta mesa tratan de dar respuesta a las nuevas necesidades a las que se enfrenta el sistema educativo en un contexto marcado por el fenómeno de la globalización y las nuevas migraciones.

Siguiendo el orden de ponencias y comunicaciones presentadas en este IV Seminario, señalamos a continuación las principales conclusiones a las que llega esta mesa:

En lo que concierne a la ponencia que hace referencia al sistema educativo de Ceuta ante los alumnos árabo-musulmanes, consideramos interesante destacar las conclusiones siguientes:

- Entiende el autor que es necesario impulsar desde los gobiernos central y autonómico una política social y económica que ayude a superar la pobreza y marginación de la población árabo-musulmana de Ceuta, evitando la segregación en guettos de la misma y tratando de eliminar los ya existentes.

- Fomentar **desde fuera y desde dentro de la escuela** la investigación sobre la evolución de la identidad cultural de la población árabo-musulmana con el fin de posibilitar una intervención adecuada mediante programas que exijan el debate y el encuentro intercultural.
- En el ámbito estrictamente educativo, se ve que es necesario conocer cuáles son las dificultades con las que se encuentran los alumnos cuya lengua materna es el dialecto, para, en función de los resultados, formar a **todo el profesorado** de la ciudad para prevenir el fracaso en el aprendizaje de la lectoescritura. Esto no quiere decir que los profesores tengan que dominar el dialecto, pero sí conocer sus características y, en el caso de los docentes de Infantil, manejarlo básicamente para poder entenderse con los alumnos que no conocen el castellano (los que están recién llegados de Marruecos).

La idea fundamental que extraemos de la ponencia Aprendizaje Cooperativo y Atención a la Diversidad, es la propuesta que las autoras nos hacen sobre cómo trabajar el concepto de interculturalidad en el ámbito educativo, tomando en consideración las diferentes categorías sobre las que se construye. Además, las autoras proponen estrategias de trabajo con el profesorado fundamentadas en mecanismos que aúnen la reflexión sobre qué es la interculturalidad, porqué y cómo se construyen las diferencias, más allá de la noción de extranjería. Proponen la metodología del Aprendizaje Cooperativo para conseguirlo partiendo de las siguientes premisas:

- Promover cambios desde abajo, a partir del trabajo y del convencimiento del propio profesorado.
- Hacer partícipes de los proyectos y de los trabajos a otros miembros de la comunidad educativa como son las familias y los responsables políticos. El hecho de implicar a los responsables políticos permite que se ejerza un cambio también desde arriba.
- Favorecer la formación profunda del profesorado en metodología, por ejemplo la cooperativa.
- Fomentar redes de trabajo entre el profesorado de distintos centros.
- Crear grupos de trabajo entre los propios centros educativos.
- Implicar en los proyectos a los distintos órganos de representación y participación de las escuelas.
- Promover el intercambio y la difusión de las distintas experiencias que se lleven a cabo en los centros educativos.

“La participación de las asociaciones de inmigrantes en los centros educativos de la provincia de Almería: Propuestas de intervención”, es una de las ponencias expuestas y las conclusiones a la que llega las desarrollamos desde dos perspectivas: profesorado y asociaciones de inmigrantes.

Desde la perspectiva del profesorado la participación de las asociaciones de inmigrantes en la escuela se llevaría a cabo en los ámbitos y aspectos siguientes:

- **Ámbito curricular**, en concreto, en la tutoría y en el Departamento de Orientación, en el eje transversal de Educación para la Paz y en la elaboración de los documentos curriculares.
- **Con el alumnado inmigrante**. En las actividades de acogida, ejerciendo la mediación entre el profesorado y el alumnado, y ayudando a realizar actividades que

fomenten la integración del joven inmigrante.

- **Con el alumnado autóctono.** Contándoles sus historias de vida, participando en las actividades extraescolares y mostrándoles los rasgos propios de su cultura.
- **Con las familias inmigrantes.** Cambiando las actitudes de estas familias hacia el Sistema Educativo y ejerciendo de nexo entre familia y centro educativo.
- **Con las familias autóctonas.** Se trataría de favorecer un cambio de actitudes y el acercamiento de estas familias a los inmigrantes.
- **Con el profesorado.** Se les facilitarían recursos, asesoramiento y se ejercerían labores de mediación entre ellos y las familias.

Desde la perspectiva de las asociaciones de inmigrantes su participación en la escuela sería fundamentalmente de mediación, y actuarían con diferentes agentes:

- **Con el alumnado autóctono.** Su actuación se centraría en luchar contra el estereotipo y las actitudes negativas, enseñando las diversas culturas y tratando de que los autóctonos vean al inmigrante como ciudadano.
- **Con el alumno inmigrante.** Su actuación iría encaminada a potenciar su autoestima.
- **Con el profesorado.** Al profesorado se le apoyaría facilitándoles recursos y materiales, desarrollando con ellos materiales interculturales, explicándoles conocimientos de diferentes aspectos de su cultura y apoyando con clases de español al alumnado inmigrante en horario extraescolar.
- **Con las familias autóctonas.** Su intervención estaría basada en potenciar un cambio de actitudes.
- **Con las familias inmigrantes.** Tratarían de involucrarlas en el proceso educativo de sus hijos. Facilitarían la participación de estas familias en los centros y les enseñarían costumbres y formas de ser de los autóctonos, a la vez que ejercerían de mediadores entre familia y escuela.

Las comunicaciones presentadas nos llevan a las siguientes conclusiones que exponemos por temáticas.

Sobre pruebas estandarizadas de psicodiagnóstico para evaluar al alumnado inmigrante

- En este campo se observa ausencia de versiones estandarizadas en árabe de las pruebas usadas habitualmente.

Sobre las Aulas Temporales de Adaptación Lingüística

- Flexibilidad del recurso y arbitrariedad con la que se están llevando a cabo.
- Se están consagrando y visualizando la distinción de dos categorías de alumnos y se obvia que los pequeños se sienten iguales que sus compañeros, y además desean serlo. El ser inmigrante y hablar otra lengua está suponiendo la disgregación de este alumnado hasta que “deje de ser diferente”.
- La política lingüística propuesta por la Administración con relación al alumnado inmigrante extranjero, se ha desarrollado en un marco confuso.
- Las ATAL sirven para quitar problemas al profesorado. El docente percibe la escuela como un espacio que soporta cada vez más problemas, por lo que en la medida que se pueda los problemas deben de tratarse fuera del aula.
- Lógica utilitarista y funcional de las ATAL. Se piensa en el alumno como un proyecto académico.

- Necesidad de reflexionar desde una perspectiva crítica sobre la práctica escolar y sobre sus efectos para este colectivo.

Sobre la practica de la Educación Intercultural en el profesorado de Ciencias Sociales de Secundaria

- Los docentes entienden que la Educación Intercultural es una necesidad y no la ven como una moda.
- No olvidan que el área de Ciencias Sociales incluye contenidos básicos que enlazan con el paradigma de la Educación Intercultural.
- Son conscientes de la hegemonía etnocéntrica y eurocéntrica de los contenidos.
- Relativizan, reflexionan y critican el peso que ejerce el enfoque occidental en las Ciencias Sociales.
- La acción docente en los nuevos contextos multiculturales tiene muy presente el papel de mediador intercultural para posibilitar el proceso de integración social.
- La percepción del profesorado sobre el fenómeno de la inmigración no coincide con la del alumnado.
- El profesorado comprueba que las respuestas educativas procedentes de la administración no están muy bien definidas o no son conocidas.
- Hemos visto como los planteamientos asimilacionista, relativista, multicultural e intercultural están presentes en el discurso del profesorado.
- Es necesario desmontar la falsa creencia de que el profesorado de Secundaria no está comprometido con la Educación Intercultural.

Sobre la actitud de los padres y madres de origen inmigrante magrebí y autóctono

- **Las familias autóctonas** desvelan posturas de no aceptación al alumnado magrebí. Plantean los siguientes problemas: peleas, robos, desconocimiento del español, falta de higiene. Sugieren que adopten nuestras normas, costumbres, formas de vida y comportamiento. Pero, consideran positiva la asistencia de estos alumnos a los centros educativos porque les posibilita conocer y convivir con otras culturas.
- **Las familias magrebíes** señalan que la conducta “responder airadamente a una persona mayor” es origen de castigo para un o una joven magrebí. Estas familias sí consideran diferenciación de género, para ellos hacer las faenas de la casa corresponde a la mujer. Valoran los estudios para sus hijos y prefieren el matrimonio con personas de su mismo grupo cultural.

De las conclusiones extraídas de las ponencias y comunicaciones y de las limitaciones de ellas señalamos a continuación algunas líneas presentes y futuras de investigación:

- La práctica en las escuelas de las “Comunidades de Aprendizaje”
- Participación de padres y madres inmigrantes y autóctonos en los centros educativos.
- Construcción de la identidad cultural y de la ciudadanía intercultural de los y las jóvenes (autóctonos e inmigrantes) que viven entre culturas.
- Uso educativo de las TIC.
- Participación escolar de las Asociaciones (inmigrantes, tiempo libre, etc.).
- Sobre el curriculum en sentido amplio.
- Resolución positiva del conflicto
- Salud en la escuela multicultural (drogadicción y sexualidad)
- Fracaso escolar (definiendo previamente qué se entiende por fracaso escolar).
- Investigaciones con carácter interdisciplinar.