

DOSSIER

Notas para el análisis de los problemas y de las políticas de inmigración en España

Notes for the analysis immigration's problems and policies in Spain

Enrique E. RAYA LOZANO

Departamento de Antropología y Trabajo Social. Universidad de Granada

RESUMEN

Los estudios sobre el nuevo problema social de la inmigración en España y sobre las políticas públicas que intentan regularlo adolecen con frecuencia de unilateralidad. Un «hecho social total» como el proceso migratorio exige un acercamiento complejo. El texto contiene una serie de apuntes para tal acercamiento, como la teoría castellsiana de la sociedad-red (globalización informacional), la teoría de la exclusión-desafiliación o las nuevas teorizaciones socio-antropológicas sobre el racismo moderno. A partir de estas conceptualizaciones podemos adentrarnos en el estudio de las políticas públicas del sector (políticas de control de flujos y políticas de integración social), para lo cual contamos con el saber interdisciplinar del Análisis de Políticas Públicas (Policy Analysis); algunas de sus nociones son utilizadas para exponer las líneas generales de las políticas españolas de inmigración, que giran en torno a la Ley de Extranjería, sus condicionamientos, dinámica de aplicación y efectos, expuestos con una metodología diacrónica, de 1985 a 1999. El debate actual se sitúa en la elaboración de una nueva Ley de Inmigración, debate de hondas implicaciones sociales, políticas y filosóficas (integración social, lucha contra el racismo, multiculturalismo, identidad del yo tardomoderno, sistema migratorio, etc.)

PALABRAS CLAVE

Globalización informacional, exclusión social, racismo moderno, inmigración, políticas públicas, políticas de inmigración, control de flujos, integración social, Ley de extranjería.

ABSTRACT

The studies about the new spanish social problem of immigration and about public policies that intend to regulate it are often unilateral. A «total social fact» as the migratory process needs a complex approach. The paper contents a set of notes for this approach as the castellsian theory of the netsociety (informational world-wide), the theory of exclusion-desaffiliation or the new socio-anthropological theorizings about the modern racism. From this conceptualization we can go into the public policies of the sector (flux control policy and social integration policies). For this we have the interdisciplinary knowledge of the Policy Analysis; some of these notions are just used to expose the broad out-line of immigration spanish policies that turn on the Foreign Law, its determination, implementation dynamic and effects, explain with a diachronique methodology from 1985 to 1999. The present debate gest a position in a new Immigration Law, debate that has deep political and philosophical implications (social integration, fight against racism, multiculturalism, late-modern self-identity, migratory system, etc.)

KEY WORDS

Informational world-wide, social exclusion, modern racism, immigration, public policies, immigration policies, flux control, social integration, foreign Law.

INTRODUCCION

España, tradicional país emisor de migrantes, cuya última oleada de salidas masivas aún en buena parte perdura como inmigrantes de primera generación y generación, distribuidos entre los países más ricos de la OCDE y algunos lugares de Latinoamérica, acaba de descubrir, en las dos últimas décadas del siglo XX, el fenómeno de la inmigración. Gobierno y Administraciones Públicas se enfrentan, sin experiencia institucional y política, con una nueva y compleja problemática social, y en sus maneras de dar respuesta a la cuestión reflejan a la par que modelan una opinión pública sensible pero incierta a la hora de movilizarse, con frecuencia desconcertada y alarmada -para bien y para mal- ante la avalancha de informacio-

nes que los medios de comunicación a diario vehiculan¹. Las y los profesionales que desarrollan su labor en las acciones institucionales -públicas y parapúblicas- y en los medios, exigen información y formación para enfrentarse con los nuevos desafíos prácticos que la presencia de una diversidad humana deseante y demandante provoca, a la par que descubren, en ese cada vez más amplio y todavía heteróclito campo de «lo social», nuevas oportunidades laborales. Y por su parte, las ciencias sociales académicas se encuentran ante la responsabilidad de desarrollar la investigación, la reflexión y la formación en asuntos que hasta ahora se cultivaban en áreas culturales con experiencia en el fenómeno; responsabilidad que se transmuta, con harta frecuencia, en novísimas oportunidades

del vacío academicismo centrado en las intestinas luchas por el poder universitario, que cuando sale de sí mismo hacia lo externo lo hace sólo como pretexto posibilitador del despliegue de estrategias corporativas, cuando no –lo más corriente– personales, hoy calificadas sin ambages de legítimas, en una Universidad neoliberal cada día más alejada en su autoconcepto de la noción de servicio público.

Pretendemos en este breve trabajo, tras el pretexto de situar el «estado de la cuestión» del análisis del problema migratorio y de las políticas públicas de inmigración españolas, tanto sustantivamente —el desarrollo de las prácticas— como en lo tocante a aspectos teóricos y simbólicos (especialmente, la literatura científica y profesional que está generando), ir desgranando, a modo de breves apuntes, lo que consideramos imprescindible andamiaje conceptual y teórico del acercamiento complejo que un «fenómeno social total» como éste, capaz de influir sobre el conjunto del cuerpo social (Nair y de Lucas, 1997), exige -y que no siempre obtiene-; eso sí, más allá del academicismo, con las mentes puestas en su transformación teórica y práctica, que en un léxico deliberadamente no post-moderno llamaremos sin tapujos de carácter «progresista».

1. LOS MOVIMIENTOS MIGRATORIOS Y SU REGULACIÓN EN LA SOCIEDAD INFORMACIONAL

La última gran ola de inmigración hacia los países ricos de la OCDE antes de los fenómenos que estamos viviendo en los últimos años tuvo lugar recién terminada la Segunda Guerra mundial. América del Norte (EEUU y Canadá), Oceanía (Australia) y los países centro-occidentales y nórdicos de Europa recibieron millones de personas provenientes de países industrializados pero con dificultades

económicas y políticas (Sur de Europa) y de países del Tercer Mundo (América Latina, África, Extremo Oriente), si bien el modelo migratorio de cada una de las regiones receptoras variaba considerablemente, y por tanto la manera de gestionar los flujos y de recibir a las nuevas poblaciones. Por lo que respecta a la Europa de la reconstrucción post-bélica, podemos contabilizar entre veinte y treinta millones de desplazados, entre refugiados, nacionales retornados de las antiguas colonias, trabajadores provenientes de la Europa mediterránea (italianos y españoles, principalmente), trabajadores del Tercer Mundo y poblaciones de las antiguas colonias (casos de Francia y Gran Bretaña). De toda esta población inmigrada o retornada se calcula que unos veinte millones se instalaron definitivamente en la Europa rica reconstruida (Schnapper, 1992). No podríamos entender el desarrollo económico de la antigua República Federal Alemana ni de la próspera banquera Suiza, por poner dos emblemáticos ejemplos, sin el concurso de una mano de obra, en la primera fase de su recepción, de baja cualificación, sumisa, de salarios parcos y flexible en la contratación, dado que se utilizaba con fecha de caducidad (contratos temporales). Para entender la función de esta inmigración, el porqué de su existencia, la función desempeñada en la economía y la manera de ser gestionada -o al menos las intenciones de las acciones públicas reguladoras- debemos echar mano de teorías que nos den cuenta de los macrosistemas y de sus (macro) procesos. Así por ejemplo, la Escuela de la Regulación (Michel Aglietta, Robert Boyer, etc) nos describe una etapa de acumulación del capital (el llamado, por ellos «fordismo») caracterizado por la acelerada urbanización, la concentración del capital y del trabajo en grandes empresas localizadas en el territorio, la organización «científica» del proceso de trabajo generador de una producción masiva y concentrada, y la gestión técnico-social de las «relaciones indus-

triales» que lo hace posible, el consumo de masas, el pacto social en torno a salarios y prestaciones sociales y el consenso popular y de los agentes socio-económicos en torno al Estado de Bienestar keynesiano y a la democracia de partidos. Estamos en la época histórica de predominio del «modelo de vida laboral» que vendrá definido por «la estabilidad y por la normalidad productiva, por la ciudadanía salarial, así como por el esfuerzo colectivo y político dirigido a lograr el pleno empleo» (Alonso, 1999: 214). Un modelo en el que los conceptos de ciudadanía y de trabajo «se hermanaban en una sociedad laboral que hacían del derecho público al trabajo el centro de sus propias convicciones sociales» (*Loc. cit.*).

Pues bien, ese modelo de desarrollo industrial, en una Europa en plena eferescencia económica, necesitaba del concurso de mano de obra. También lo necesitaba la agricultura alemana o francesa, como nos recuerda Martínez Veiga (1997: 226-227): serán los propios agricultores alemanes y franceses los que presionarán a sus gobiernos para que admitan a trabajadores extranjeros, dada la dificultad de encontrar mano de obra autóctona, demanda que llega más acá de los años 70, cuando la Europa rica cierra sus fronteras a –o al menos frena la entrada de– la mano de obra foránea.

Industria y agricultura de la Europa rica necesitaban de una mano de obra flexible, fácil de gestionar, como explícitamente se dice en el periódico *Industriekurier* en octubre de 1955, noticia recogida por Herber (1986; cit. por Martínez Veiga, *opus cit.*: 234):

«Las reservas de trabajo nativo pueden ser usadas si se movilizan de un lado para otro, pero esta movilidad está limitada por las casas disponibles, mientras que la mano de obra extranjera se puede alojar en barracas.

–La entrada masiva de mujeres en el mercado de trabajo no es deseable por razones de política familiar.

–La racionalización tecnológica topa con límites en el mercado de capitales.

–Una prolongación del tiempo de trabajo es imposible desde el punto de vista político.»

Se comprueba la exigencia de «movilidad total» de la mano de obra, la reducción del *inmigrante* (en ese momento se pedían sólo hombres) a su estricta función de fuerza de trabajo, sin más atención a sus necesidades o derechos como personas, sin atención a la hoy tan traída «integración», prácticamente excluidos de la «ciudadanía laboral» habida cuenta de que se trataba de una estancia temporal, como *extranjeros* invitados a trabajar. En una situación alejada del pleno empleo como la alemana de los 50 o 60 –a pesar de las políticas keynesianas– la importación de mano de obra para la reconstrucción no podía tener más interés que el de una explotación económica (generación de plusvalía) más fácil, sin las contrapartidas –o con las mínimas– del pactado «salario indirecto» (servicios del bienestar) del que se beneficiaban ampliamente la población trabajadora autóctona y sus familias, sirviendo también de prevención de los efectos inflacionarios que una clase obrera bien organizada sindicalmente (consabida es la fuerza que representaba –y aún representa– el DGB o *Deutscher Gewerkschaftsbund*) podía acarrear al luchar por el alza de sus salarios. No nos adentraremos aquí en ejemplos algo diferentes como el caso francés o británico, puesto que lo que nos interesa resaltar de la experiencia alemana es su modelo inmigratorio (y las políticas que le son congruentes) de concepción del inmigrante como «obrero invitado» («Gastarbeiter»), excluido de la ciudadanía nacional-laboral, que de hecho sirve como paradigma

condicionador de buena parte de las políticas europeas de inmigración, incluso, con todos los matices que la realidad ha traído y con todas las contradicciones que el modelo intrínsecamente acunaba, de las actuales políticas pertenecientes a una era ya diferente a la del desarrollismo keynesiano post-bélico. Y lo que también nos interesa por el momento resaltar es la primordial función económica de toda migración hacia los países ricos, sea cual fuere la ideología que en cada momento se utilice para construir simbólicamente este fenómeno social total.

A principios de los 70 nos encontramos en Europa con países muy desarrollados que, sin apenas políticas públicas dirigidas a la integración social, cultural y política de las poblaciones inmigradas -a excepción, parcial, del Reino Unido-, presentan un panorama complejo: buena parte de los «trabajadores invitados» se quedaron y llevaron a sus familias, o construyeron nuevas familias con las autóctonas. De éstos que decidieron no volver, al menos por el momento (la decisión última de quedarse la adoptaron cuando el inicio de la recesión de los 70 y el subsiguiente -parcial- cierre de fronteras) surgieron dos grupos claramente diferenciados: los «fácilmente integrables» (caso de italianos, españoles y, en menor grado, portugueses y griegos), que poco a poco se fueron fundiendo con la sociedad de acogida y su tejido social, progresando profesionalmente (resocialización/aculturación desde la formación profesional en ejercicio), e incluso adquiriendo la nacionalidad, después de una interminable espera, y otra parte -los «difíciles de asimilar/integrar»- guetorizándose, y conservando y reproduciendo (en la segunda generación) posiciones subalternas en el mercado de trabajo, que ha sido el caso de los no occidentales, como los turcos en Alemania o los magrebíes en Francia, o incluso los paquistaníes en Gran Bretaña).

Se impusieron por entonces unas políticas inmigratorias de control estricto de flujos (cierre de fronteras), legitimadas por una ideología hábilmente expandida por políticos y medios de comunicación sobre la competencia que significaban los trabajadores extranjeros para los autóctonos, en un momento de dramática elevación del paro a causa de la recesión y de reestructuración del Estado de Bienestar en una vía de descompromiso social de las administraciones públicas, momento que inauguró una nueva era en la historia de la acumulación del capital; estas políticas tuvieron como efecto -en un principio no deseado- el asentamiento definitivo (o al menos permanente) de los «Gastarbeiter» que aprovecharon todas las oportunidades, legales o no, de reagruparse con sus familias, lo que acarrió una modificación de la población inmigrada: al final de los 70 la Europa desarrollada albergaba unos quince millones de inmigrantes que ya no engrosaban en su totalidad la población activa de los países de acogida. En los tres mayores de estos países receptores -Alemania Occidental, Francia y Gran Bretaña- las minorías étnicas llegaron a constituir del 5 al 8% de la población total, una significativa proporción (Alvarez Dorransoro, 1994: 28), aunque de ningún modo elevada. Población que demanda servicios, que exige derechos, y cuyos elementos económicamente activos se encuentran aún con más dificultades que los autóctonos a la hora de conseguir empleo digno.

Las cruciales transformaciones que el capitalismo mundial va a sufrir a partir de la recesión de los setenta constituirán el nuevo contexto (y la profunda causa) de la nueva oleada de inmigración hacia Europa. Aunque cedamos al lenguaje marinero que circula en el tratamiento masmediático de la inmigración, matizaremos que, en puridad, se trata más bien de una suave marea que de una mar gruesa de grandes oleajes. Pues no es tanta la inmigración hacia los países ricos, y en concreto hacia la Europa-for-

taleza como se hace creer². Desde luego que la emigración no es la solución que la galopante demografía de los países pobres se da para salir de su situación: los estudios sobre población han demostrado que no hay correlación entre el crecimiento demográfico y el hecho migratorio (*vid. p.e.*, Weiner, 1987). Pero lo cierto es que hay una afluencia constante de poblaciones desde distintas zonas con dificultades de desarrollo, como Centroamérica, el Magreb, el África Subsahariana o la Europa del Este hacia los países de la Unión Europea, y que esta afluencia, desde los años ochenta también elige como sociedad de destino (o de tránsito más o menos duradero) los países hasta hace poco emisores de población, como Italia, España (y en menor medida, Portugal y Grecia). Y que dadas las políticas compartidas explícita o implícitamente por los quince de la UE, de control estricto de flujos, cercano al cierre, una buena parte de esa población entra «sin papeles»; es decir, viven en las sociedades de acogida en una situación jurídica irregular, sin otra alternativa que la economía «irregular» o sumergida (los discursos oficiales no suelen hablar, en lo tocante a la economía, de «ilegalidad», a no ser cuando se trata de procesos económicos relacionados con las drogas «ilegales» y otros sectores de la criminalidad organizada; y no siempre).

Pues bien, para un acercamiento racional, sistemático y crítico al fenómeno, no basta quedarnos en los niveles de la empiricidad, que no van mucho más allá de la contabilidad social (las estadísticas de cuántos -y cuántas- entran), de lo que dicen las leyes o los reglamentos sobre su regularización o de cuál es la opinión de la población de acogida sobre tal o cual aspecto de la inmigración. Ni siquiera podemos quedarnos en una teoría psicosocial sobre el prejuicio o las categorizaciones. Debemos hacernos de una teoría social general que nos explique los profundos cambios económicos, tecnológicos,

sociales y culturales de este final de siglo-final de milenio. Y de una filosofía política que nos ayude a (re)construir una «buena sociedad», una «buena vida».

En lo que atañe a la teoría social general, propuestas como la de Manuel Castells, en su amplísima investigación *La era de la información. Economía, sociedad y cultura* (3 vols.; orig. 1996, I y II y 1997, III) puede sernos de utilidad si no cejamos en el empeño de comprender, soslayando la pauta postmoderna de no atender a los «metarrelatos», a las «grandes narraciones», propagada con tanto éxito por Lyotard. Esta propuestas y otras por el estilo (Giddens, Habermas, Aglietta, etc.) nos son imprescindibles como marco para adentrarnos en las parciales teorías sobre la inmigración en la actualidad. Extraigamos unas cuantas ideas-fuerza de la aportación de Castells.

El modo de producción capitalista, a partir de la recesión de los 70 ha entrado en una nueva fase que en buena parte significa mutación de procesos: se impone ahora un nuevo modelo de desarrollo que, sin romper con el capitalismo, lo transforma profundamente; un modelo basado en el paradigma tecnológico informacional que impregna el conjunto de las estructuras sociales, conectándolas mediante fenómenos y procesos globales, planetarios. Este nuevo modelo se expresa en una economía «informacional y global»:

«Es informacional porque la productividad y competitividad de las unidades o agentes de la economía (ya sean empresas, regiones o naciones) depende fundamentalmente de su capacidad para generar, procesar y aplicar con eficacia la información basada en el conocimiento. Es *global* porque la producción, el consumo y la circulación, así como sus componentes (capital, mano de obra, materias primas, gestión, información, tecnología, mercados), están organi-

zados a escala global, bien de forma directa, bien mediante una red de vínculos entre los agentes económicos.» (Castells, 1997: 93)

No se trata de una economía planetaria, sino de unos procesos globales que tienen sus efectos directos o indirectos en el conjunto del planeta y cuya estructura involucra a segmentos de las economías, de los países o de ciertas regiones, en distintas proporciones (*ibid.*: 129-130). Esta economía global e informacional interacciona con el conjunto de entidades políticas territoriales (Estados), conformando una nueva regionalización del mundo, una vez caído el Muro de Berlín (Cfr. también Navarro, 1997).

Si ahora la economía es global (o tiene a la globalización) en el sentido de que es capaz de funcionar «como una unidad en tiempo real a escala planetaria», esta globalidad atañe al conjunto de elementos componentes de la estructura económica. Pero deberíamos añadir: a unos más que a otros. En efecto, el capital, en su determinación de capital financiero-bancario, se mueve a la velocidad de las ondas hertzianas en un «mercado globalizado», a través de las redes informáticas que conectan los distintos centros financieros. Pero no ocurre lo mismo con la fuerza de trabajo; ésta se mueve en mercados no globalizados («excepto un pequeño pero creciente segmento de profesionales y científicos», nos matiza Castells). No obstante, la globalización también atañe al trabajo en tres aspectos: (i) las empresas se deslocalizan y van buscando a escala planetaria instalarse allí donde le sean más favorables las condiciones de compra de la mercancía fuerza de trabajo; (ii) las empresas demandan a nivel internacional mano de obra de alta cualificación; y (iii), los trabajadores entrarán en cualquier mercado de trabajo por su propia iniciativa de acudir a ese lugar a causa de la pobreza de su lugar de origen, o de las guerras, o con la espe-

ranza de mejora para su núcleo familiar. «La mano de obra inmigrante de todo el planeta afluirá donde haya trabajo, aunque su movilidad resulte cada vez más restringida por los movimientos xenófobos que conducen a que los controles de la inmigración sean mucho más estrictos» (*Ibid.*: 121-122). Economía global que es profundamente exclusora de aquellos países, regiones, grupos e individuos que quedan «desenganchados» de la economía-red, arriconándolos en una supervivencia cada vez más difícil.

Este nuevo paradigma informacional generador de una economía global-informacional interacciona, como dijimos, con las estructuras políticas, modificando las estrategias de intervención del Estado de Bienestar, que ahora se vuelve asistencial, se descompromete socialmente, se diversifica en una pluralidad de actores, interviniendo en la economía al servicio de los procesos globalizadores del capital, aunque sin perder del todo su espacio de maniobra con respecto a éste y sus efectos. (*Vid.* también Rodríguez Cabrero, 1993, Navarro, 1997). Asistimos a una nueva conformación de la dominación política, concomitante con una remodelación de las ideologías y de las prácticas constructoras de la ciudadanía. Como afirma Luis Enrique Alonso (1999: 220):

«(...) el concepto de ciudadanía social está siendo desarticulado y esta desarticulación está sirviendo para generar espacios socioeconómicos fragmentarios y diversos de reproducción de la fuerza de trabajo; perdiéndose, por ello, tanto los referentes universales como las formas centralizadas de reproducción de la fuerza de trabajo -de las clases laborales-, y, así, el modo de vida laboral fordista (normalizado y normalizante) está siendo sustituido por una multiplicidad de identidades supralaborales, semilaborales y pseudolaborales.»

Esta «crisis de la ciudadanía», cuestión tan crucial a la hora de aproximarnos a la problemática de la integración de las poblaciones inmigrantes y a las acciones públicas (políticas) que la facilitan, debe empujarnos a situar el debate en un diálogo permanente entre las ciencias sociales y la filosofía política. (Vid. de Lucas, 1994; pero sobre todo, Colom, 1998). Continuemos.

El modelo de desarrollo que ha adoptado el modo de producción capitalista en la época actual es profundamente excluyente, no sólo de países y zonas enteras, sino de regiones, territorios y sectores sociales de las mismas sociedades opulentas. Con frecuencia en la literatura actual sobre inmigración se hace referencia a los excluidos, entre los que se suele contar parte de los nuevos inmigrantes. Pero cierto es que, al igual que el concepto de globalización, el **concepto de exclusión** pierde capacidad clarificadora si se lo desvincula de una teoría. Necesitamos pues hacernos también de una teoría social de la exclusión para no reproducir simplemente las modas intelectuales, expandidas por los medios y reproducidas sin detenimiento en el mundo académico. La sociología, en su siglo y medio de historia intelectual ha ido elaborando diferentes teorías de la exclusión (Cfr. Xiberras, 1993). Hoy contamos con matizadas teorías de indudables virtudes heurísticas para el acercamiento a las realidades sociales actuales, a la «nueva cuestión social», como son las teorías de Jacques Donzelot (1991), Robert Castel (p.e., 1991, 1995a, 1995b) y otros sociólogos franceses³.

J. Donzelot y J. Roman (1991) mencionan cómo el fenómeno actual de la exclusión es debido a las grandes mutaciones socio-económicas y tecnológicas de la globalización (la «modernización», en su vocabulario) que provocan la reducción de los efectivos laborales, no conservando el sistema más que aquellos individuos capaces de adaptarse a los nuevos entornos tecno-

lógicos y sus retos; todos los demás son rehusados. Así: «los que se les hizo venir en masa de los países del Sur para ejercer tareas sin cualificación y que la exigencia de rendimiento rechaza hoy, los que se agarran a saberes-hacer superados, a territorios desertados por la producción, a pisos y a casas compradas al precio de grandes sacrificios, pero que han perdido todo su valor (...)» (*ibid.*: 5). La antigua «cuestión social» enfrentaba a dos polos de la sociedad en el lugar de trabajo, frente a frente; la nueva cuestión social sitúa dos nuevos polos uno al lado del otro: «Hay un desencanche de la parte 'modernizada' de la sociedad que se opera sin la utilización de la parte 'inadaptada' ni coerción sobre ella. Es esta misma indiferencia lo que suscita la violencia». (*ibid.*: 9).

Pero será R. Castel (sobre todo a partir de 1991) quien nos dará la teoría más matizada sobre «la nueva cuestión social». Castel intenta construir una teoría que dé cuenta tanto de la cuestión social heredada, presente y actuante (marginación debida a deficiencias físicas o psíquicas, vagabundos, ancianos sin recursos, etc.) como de la «nueva pobreza» y las «nuevas marginaciones»: familias monoparentales constituidas por mujeres jóvenes sin cualificación, parados de larga duración, jóvenes a la búsqueda del primer empleo, etc. A tal fin, construye un modelo compuesto de dos vectores, capaz de dar cuenta de lo que tienen en común y lo que diferencia a viejas y nuevas categorías de la marginación. De tal manera que las situaciones de gran dificultad social serían efecto de la intersección de estos dos procesos polares o vectoriales: por un lado estaría el vector que va de la «inserción» en un tejido socioafectivo a la «desafiliación», que representa una disociación del vínculo social; el otro vector iría de la «integración» por el trabajo a la «no-integración» o «exclusión» laboral. Un vector contamina al otro: la desafiliación tiene también una raíz, o una condición de posibilidad socioeconómica; la exclusión radical de alguna forma es indi-

cativo de una falta de apoyo social, de falta de sociabilidad socio-familiar. «Según este modelo –nos afirma Castel (1991: 139)– las poblaciones susceptibles de provocar intervenciones sociales no solamente están amenazadas por la insuficiencia de sus recursos materiales, sino también fragilizadas por la labilidad de su tejido relacional; no solamente en vía de pauperización sino también en curso de de desafiación, es decir en ruptura del lazo social.»

¿Cuáles son las virtualidades heurísticas de tales teorías para el tema que nos ocupa, el problema y las políticas de inmigración en España? Debemos antes de nada prevenirnos de mimetizar resultados de análisis de otras situaciones migratorias, como la francesa, donde se dan importantes procesos de guetización de poblaciones inmigradas de los países del Sur –especialmente magrebíes y subsaharianos– en asentamientos cuya estancia en territorio «de acogida» dura ya dos generaciones, con una importante segregación espacial en grandes ciudades como París, a la hora de analizar la situación española, de reciente inmigración, incluso en su fase inicial global cuando aún la persona inmigrante conserva los lazos de salida y de la red de facilitación de la instalación, más aún cuando vienen con familia o la consiguen aquí (aunque ya empicen a despuntar en las zonas de asentamientos más antiguos, como Cataluña, algunos preocupantes fenómenos que nos recuerdan la aludida situación francesa). Lo que se requiere para nuestras investigaciones es ante todo elaborar teoría social, teniendo evidentemente como horizonte la experiencia de sociedades de acogida de nuestro entorno –Unión Europea– para detectar con antelación procesos negativos ya recorridos en otros lugares. Pero necesitamos volcarnos, con los mencionados útiles teóricos, a una investigación-acción capaz de comprender las singularidades de las situaciones, y los efectos de las acciones intencionales (políticas públicas, interven-

ciones sociales), y en su movimiento comprensivo, modificar dichas situaciones y acciones, colaborativamente con los actores directamente implicados: las personas inmigradas y la población de acogida.

Finalmente, en este repaso de importantes útiles teóricos para enfrentarnos con el nuevo fenómeno de la inmigración y de las políticas migratorias, nos parece de suma importancia las elaboraciones de la ciencias sociales (Sociología, Antropología, Psicología social) sobre el **racismo contemporáneo**. Porque en la época de la globalización informacional, de la sociedad-red, la vieja lucha de clases adquiere nuevas formas ahora relacionadas con las dificultades identitarias del yo; problema que se agudiza en procesos de reestructuración política y de replanteamiento (o al menos autolimitación forzada por las nuevas dinámicas) de la histórica figura dadora de identidad llamada Estado-nación, como el que estamos provocando y padeciendo en los viejos países de la Europa occidental, ambarcados en una aventura sin claro porvenir: ese proyecto, plasmado ya en tangibles realidades, llamado Unión Europea (Cfr. Tourain *et al.*, 1994).

El racismo contemporáneo ha sido ya suficientemente teorizado por las ciencias sociales. Dos buenos y claros exponentes de desarrollo teórico los tenemos en Etienne Balibar e Inmanuel Wallerstein (1990) y en Michel Wieviorka (1992). Si Wallerstein, en el libro en coautoría con Balibar, nos señala la progresiva «etnización del mercado de laboral» en las sociedades desarrolladas, como la forma en que aparece hoy el racismo, construyendo unos reales espacios laborales jerarquizados –y sus correlativas escalas remunerativas y de condiciones ambientales– reservados a ciertas categorías étnicas, lo que permite el mantenimiento de cierto tipo de empleos a través de una sobreexplotación de la fuerza de trabajo de ciertas capas sociales, Wieviorka nos expondrá, por su parte, toda una teoría de «las formas elementales del racismo» (a la

manera como Claude Levy-Strauss nos expusiera en su momento una teoría de las «formas elementales del parentesco»); desde el prejuicio y el racismo «simbólico» o «sutil», a la violencia racista, pasando por las distintas figuras de la segregación (étnica, racial, total) y de la discriminación, haciendo aquí especial hincapié en lo que él llama «racismo institucional» (Wieviorka, 1992: 97-179). Quizás en esta teoría se encuentre uno de los núcleos racionales con más posibilidades de dar cuenta de lo que comienza a acontecer en España con la nueva inmigración y las políticas que la regulan, y de prever lo que puede acontecer de ir las cosas en la dinámica dominante. Recientemente quien mejor lo ha entendido es Miguel Pajares, en un imprescindible libro que no proviene del mundo académico sino del de la acción social y sindical en los ámbitos de la inmigración y en otros sectores afectados por procesos de discriminación. Nos referimos a su texto *Inmigración en España. Retos y propuestas* (1998). Inspirándose en los autores que acabamos de citar, Pajares indica, con total acierto, entre otros muchas atinadas observaciones, que «el núcleo del racismo institucional está en la legislación de extranjería y en el inferior nivel de derechos en el que se sitúa a las personas inmigradas. Las instituciones crean un marco de derechos diferenciados, lo que lleva a que unos queden 'dentro' de los derechos de ciudadanía y otros 'fuera'» (*Ibid.*: 287; cfr. también Merino Ruiz, 1999), insistiendo, en diversos pasos, en lo que él llama, corrigiendo a Wallerstein, «segmentación racial del mercado laboral» al aclarar con ello que se trata de «una construcción subjetiva basada en atribuciones negativas que se da a los grupos segregados» (Pajares, 1998: 247). Al estudiar la situación española, Pajares admite que «este proceso de racialización de los extranjeros y segmentación racial del mercado de trabajo no está consolidado en España»; pero nos advierte que «la actual distribución de los extranjeros de orígenes determinados en el mercado laboral está sentando las bases para esa segmentación» (*Ibid.*: 250). Estos

marcos analíticos nos son de imprescindible referencia, insistimos si queremos comprender los nuevos fenómenos.⁴

2. POLÍTICAS PÚBLICAS SOBRE INMIGRACIÓN: INTRODUCCIÓN AL ANÁLISIS

En una amplia revisión de lo escrito en España sobre las políticas de inmigración (Agrela Romero y Raya Lozano, 1999)⁵ hemos podido comprobar que apenas contamos con acercamientos complejos que nos muestren la multidimensionalidad de toda acción pública. Incluso escasean los trabajos que adoptan una metodología comparativa, tan importante en el tratamiento de la inmigración. Esta debilidad teórica la achacábamos, para el período estudiado (1985-1997) a una triple causa:

«1.- El aún incipiente desarrollo teórico, profesional y académico de la disciplina de la Política Social, y en general del Análisis de las Políticas Públicas, así como del Trabajo Social;

2.- La inexperiencia institucional, profesional y social en general, con respecto a una problemática social reciente.

3.- Los modelos y teorías soterrados con los que, desde la Unión Europea y desde las ideologías políticas gobernantes en Madrid a partir de la Transición Política, se condiciona la elaboración de políticas migratorias, políticas propias del Estado de Bienestar»

Para adentrarnos, someramente, como la ocasión y nuestros objetivos lo requieren, en el análisis de los elementos definitorios de las actuales políticas que intentan incidir en la inmigración, necesitamos preguntarnos por la composición de toda política de inmigración. La literatura suele dicoto-

mizar las intervenciones públicas sobre inmigración en un doble haz: **políticas de control de flujos y políticas de integración**. Así, p.e., Lorca y Muñoz (1993), Alvarez Dorronsoro (1994), Izquierdo (1996), etc. Otros denominan lo mismo de otra manera: «regulación de la admisión» y «acción integradora» (Casey, 1998); o «políticas de reglamentación de la inmigración» y «políticas de integración» (Hammar y Lithman, 1989)⁶. Si bien esta dicotomización está ampliamente extendida y aceptada en los estudios sobre inmigración, Boutang y Papademetriou, en un importante artículo (1994) donde estudian las relaciones entre los «sistemas migratorios» y las políticas de inmigración, distinguen tres sectores de estas políticas públicas: «políticas de control de flujos», «políticas de regulación del mercado de trabajo inmigrante» y «políticas de integración», que consideramos muy operativa, pero que podemos obviar para el caso español, dado el modelo o sistema migratorio imperante, que hace que lo laboral sea directamente integrador o no. Manteniendo pues la dicotomía más al uso, diremos en primer lugar que los estudios sobre políticas de inmigración en España son predominantemente de carácter socio-demográfico o sociológico, siendo la perspectiva interdisciplinar del *policy analysis* (o «análisis de políticas públicas») una perspectiva aún poco desarrollada. Y sin embargo la potencialidad teórica y las virtualidades prácticas de tal enfoque son internacionalmente reconocidas (cfr. Many y Thoenig, 1992). Entre los estudios que se reclaman de dicha perspectiva analítica, todos de muy reciente factura, citaremos a Casey (1998), Tamayo Saez y Delgado Godoy (1998), Carrillo y Delgado (1998), y Ramos, Bazaga, Delgado y del Pino (1998)

Si entendemos la «política pública» («*public policy*») como «un conjunto de prácticas y de normas que emanan de uno o varios actores públicos» (Moroney, 1991: 20), en toda política pública podemos hallar: (i) un contenido, que es el objeto de la acción, lo que se pretende conseguir; (ii)

un programa, o secuencia general de actividades; (iii) una orientación normativa: las finalidades pretendidas por el decisor, las orientaciones valorativas de la acción; (iv) un factor de coerción; (v) una competencia social, o campo de aplicación de la intervención pública: actos y disposiciones que atañen a los administrados (Meny y Thoenig, 1992: 90-91).

Al estudiar la dimensión procesual de toda acción pública, comprobamos que ésta arranca –en el plano del análisis– de la identificación de un problema, lo que lleva a la formulación de una demanda de acción; la consiguiente formulación de una solución o de una acción lleva a una propuesta de una respuesta; la toma de decisión –momento político por excelencia– acarrea una política efectiva de acción, que al aplicarla (a través de las administraciones públicas) produce un impacto en el terreno, lo que será evaluado técnicamente o por la opinión pública, con la consiguiente rectificación, ampliación de lo realizado o terminación de la política (al quedar resuelto el problema) (Cfr. Meny y Thoenig, 1992: 106 y ss.)

Pues bien, desde este punto de vista analítico, en España se comienza a formular una «política de inmigración» en un principio bajo el rótulo y el contenido de una «política de extranjería», por razones supragubernamentales: será el proceso de integración en la Europa comunitaria lo que provoque la inclusión en la agenda pública del Gobierno central (demanda de acción pública) la cuestión de la inmigración; la competencia principal veniéndole acordada al Gobierno de la nación por la Constitución de 78. No se trataba pues, en la primera mitad de los ochenta, de un problema social asumido por la opinión pública; España seguía siendo, al menos en la conciencia de la ciudadanía, un país de emigración. Y la mayor parte de extranjeros residentes provenían de los países europeo-comunitarios, principalmente jubilados o prejubilados, y se les concebía como tales

extranjeros, en un estatus cercano al de turista de larga duración. Sin embargo durante la segunda mitad de los ochenta, si no atendiendo a los stocks sí a la dinámica de los flujos (flujo neto), España se convertirá en un nuevo país receptor de inmigrantes (y no emisor, como hasta entonces) (Izquierdo, 1992, 1996). Casey (1998: 329) nos da estas cifras expresivas de lo que estamos diciendo: en 1970 por 2.232.570 españoles en el extranjero, había 147.127 extranjeros residentes en España. En 1980, de los primeros había 1.769.483 y de los segundos 182.045. Pero en 1994, emigrantes tenía España fuera 1.167.461, mientras que ya contaba con 461.364 residentes extranjeros. En porcentajes, para el período de cambio de signo (1980-1994), tenemos -34% de emigrantes y +253% de inmigrantes (sin contabilizar los irregulares).

Con la aprobación de la **Ley Orgánica 7/1985, de Derechos y Libertades de los Extranjeros en España** (popularmente, «Ley de Extranjería») se inician las políticas públicas para una inmigración, en un principio pequeña en número, y predominantemente de origen europeo-comunitario. Esta norma, a pesar de sus declaraciones de principios, impone un modelo policial de gestión de los flujos, dirigido a otro segmento inmigrante, aún minoritario, según las presiones de los que serían a continuación (2-I-1986: firma del Tratado de Adhesión) socios de la Comunidad Europea, que habían cerrado o restringido drásticamente sus fronteras y temían que la puerta española fuera una puerta de acceso directo a esos países centrales (Alemania, Francia, etc). Este cierre de fronteras unilateralmente adoptado adquiere carácter colectivo con la firma del Acuerdo de Schengen (Benelux, R.F. de Alemania, Francia; más tarde se adheriría España), unificador de los criterios de entrada, y que vincula las cuestiones de inmigración a otras cuestiones de orden público como la persecución de la criminalidad. Es pues la Comunidad Europea (hoy Unión Europea) un actor fundamental en la formulación del problema⁷ y

en el diseño de las políticas españolas de inmigración, ya desde el inicio, siendo éste un caso de adelantamiento de la política al problema y de intervención directa de aquélla en la construcción de éste.

Pero también ha sido la integración de España en la Europa Comunitaria un elemento de atracción de nueva inmigración. Como también lo es el desarrollo de la economía española, y el desarrollo de las políticas y los servicios de su Estado de Bienestar, a pesar de los diferenciales que todavía existen en estos campos con los principales países de la UE, así como la estabilidad de esta joven democracia, y la relativa armonía social imperante en ella. Si a esto le sumamos los efectos indirectos de desplazamiento de proyectos migratorios causados por el cierre de los países de mayor atracción, y el nuevo papel de la economía española en la división internacional del trabajo del modelo global-informacional de desarrollo, con una rápida terciarización y una estructural economía sumergida (absolutamente funcional a un sistema sólo parcialmente «enganchado» en la globalización de los mercados), amén de la consolidación del sector y las zonas turísticas basados en unas condiciones mediambientales (clima), así como unos modos de vida comparativamente de mayor «calidad» que los de la Europa superdesarrollada -a lo que hay que sumar la todavía menor presencia de actitudes racistas- tenemos un cúmulo de factores atrayentes, cada uno significativo para un determinado segmento de la población que opta por inmigrar. (Cfr. Carrillo y Delgado, 1998). No podemos olvidar que estos factores no vienen directamente causados por las políticas de inmigración; éstas modifican, condicionan, esculpen, reproducen o neutralizan determinadas tendencias y procesos migratorios, pero no son los únicos ni más importantes factores causales; mas tampoco son meros epifenómenos, como algún teórico a veces da a entender (nos lo parece Martínez Veiga, 1996).

Detengámonos brevemente en la Ley de Extranjería, sus conceptos y sus efectos. Contrariamente a las apariencias, a su léxico y su declaración de intenciones, resulta una ley «de extranjería» (no de «inmigración»), en el sentido de que sólo se preocupa por el control de flujos, tendiendo al cierre, y que sólo atañe a un segmento de la inmigración, habida cuenta que antes del año de la aprobación de la Ley aparece el R.D. (26-V-1986) que regula la entrada, permanencia y trabajo de los extranjeros de la Europa Comunitaria, en la dirección de la «libre circulación», que se entreveía cercana. Con esa misma fecha aparece, por R.D., el **Reglamento de Ejecución** de la Ley de Extranjería, que fijaría definitivamente los mecanismos de entrada de «los otros inmigrantes» (mejor, los «inmigrantes» en sentido estricto, tal como se viene social y políticamente acuñando el término): los extracomunitarios (magrebíes, subsaharianos y centramericanos, principalmente). La ley y las prácticas que componen su ejecución o implementación conformarán algo definitorio de la actual política de inmigración: la segmentación de las políticas para unos stocks y unos flujos institucional y socialmente segmentados. Lo que quiere decir que no hay una unitaria política inmigratoria en España, mateniéndose, incluso en el discurso la diferencia entre «extranjeros» e «inmigrantes» (Casey, 1998).

La política para inmigrantes extracomunitarios, a partir de la mayor presencia de éstos, de su indudable determinación de quedarse residiendo, más allá de la duración del contrato temporal y precarizado que le Ley estimula, de la progresiva presencia en los medios de comunicación —por la época muy escorados hacia la producción de alarma social— y de las actuaciones de la solidaridad integradora del tejido social (sindicatos, ONGs de acogida), así como de la paulatina intervención pública (asociacionismo, sindicalismo) de los y las que han inmigrado, llega a discutirse en el Congreso de los Diputados, por

mediación del Grupo Parlamentario de Izquierda Unida (moción del 26 -VI-1990), lo que provoca la primera formulación explícita y coherente, que se hace eco de la presencia de un problema social no derivado de instancias supraestatales, sino de lo propia sociedad que lo elabora como desafío, formulación que es recogida en el importante informe del gobierno a las Cortes, titulado *Sobre la situación de los extranjeros en España. Líneas básicas de la política española de extranjería* (diciembre de 1990). En el documento, todavía bajo la denominación de «extranjería» se distingue cuatro apartados o sectores de intervención: el control de los flujos, el mercado de trabajo, la integración social y la cooperación para el desarrollo (que el entonces responsable político del ramo, Aragón Bombín, llamará «políticas activas de inmigración»; Aragón Bombín, 1981). A este informe le siguen una serie de actuaciones públicas, que arrancan con la *Proposición no de Ley del Congreso de los Diputados relativa a la situación de los extranjeros en España* (9-IV-1) dirigidas en varios frentes: segundo proceso de regularización de inmigrantes irregulares (el primero tuvo lugar al aprobarse la Ley de Extranjería, en su período de cadencia, 1985-86), aceptándose como formando parte de las causas de su situación la aplicación de las políticas de extranjería hasta el momento adoptadas (excesiva temporalidad de los permisos de trabajo, falta de coordinación con el mercado de trabajo, etc.); «diseño institucional» necesario para ejecutar administrativamente las políticas (Dirección General de Migraciones, Oficinas provinciales de Extranjeros, Comisión Interministerial de Extranjería, posterior reestructuración ministerial con el paso al Ministerio de Asuntos Sociales de la Dirección General de Migraciones, etc.).

En esta etapa, que Carrillo y Delgado (1998) llaman «de política de inmigración», distinguiéndola de la anterior (de «política de extranjería»), sigue, a nuestro parecer,

consolidándose y profundizándose la segmentación de las políticas, aceptándose, según los acuerdos firmados, la libertad de residencia y de trabajo para los ciudadanos europeos -R.D. 766/1992- y adoptándose, con respecto a los extracomunitarios, estrategias más activas para controlar los flujos de entrada: la especificación anual de un contingente («cupos») de visados y permisos de trabajo -en torno a las 20.000 personas anuales- canalizados hacia aquellos trabajos no solicitados por los autóctonos, que poco a poco se van concentrando en la agricultura (intensiva) y en el servicio doméstico. Pero a su vez se inician actuaciones ya no sólo dirigidas al control de flujos, sino a la integración social de los extracomunitarios legalmente establecidos, que van configurando una compleja red institucional basada en la descentralización, en la «intergubernamentalidad» (acuerdo-coordinación entre niveles del poder político y de la administración), red que no termina de mantener una constancia en el tiempo, construyéndose y reconstruyéndose conglomerados institucionales públicos de intervención con una metodología cercana a la de ensayo-error (Aragón Bombín, 1997; Carrillo y Delgado, 1998; Ramos et al., 1998)

A finales del 93 se abre una nueva etapa, que Carrillo y Delgado llaman «de convergencia con Europa»⁸, caracterizada, por una parte, por la voluntad de aunar criterios dentro del espacio Schengen (criterios de admisión, de provisión de visados, de control de fronteras, etc. plasmados en la adhesión de España, en julio del 93, al convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen). Esta convergencia se verá profundizada a partir de la Comunicación de la Comisión Europea al Consejo y al Parlamento europeos de febrero del 94 *Sobre las políticas de inmigración y el derecho de asilo* y de los consiguientes acuerdos adoptados por el Parlamento, así como por las recomendaciones del Consejo a los gobiernos (*Relaciones intercomunitarias e*

interétnicas en Europa) en el sentido de estrechar la coordinación de medidas contra la inmigración y el empleo irregulares, dinamizar la cooperación con los países emisores y potenciar la atención a las comunidades inmigrantes legalmente asentadas.

Al calor de estas presiones, y perseverando en la vía ya iniciada, el Gobierno aprueba, en diciembre del 94, un amplio **Plan de Integración Social de los Inmigrantes**, a modo de marco de referencia para diferentes políticas de integración a diseñar y a gestionar con una voluntad intergubernamental -impulsada por la estructura descentralizada que el macrosistema del bienestar adopta en el Estado de las Autonomías, y que la Ley de Bases de Régimen Local contribuye a territorializar- y participativa, abriéndose al tejido social interesado por la inmigración. Dicha medida, tanto por sus objetivos, como por los procesos que desencadena o potencia -entre otros, elaboración de planes de integración similares por parte de las CCAA y de algunos municipios con fuerte presencia de inmigrantes, con y sin papeles-, consolida institucionalmente las políticas de inmigración, que van poco a poco entrando en las fases del proceso político expresivas de su completa instalación dinámica en la vida pública: ya comienza a hablarse no sólo de inclusión del problema en la agenda o de toma de decisión, sino de ejecución y de evaluación, diseñándose dos instituciones auxiliares que le dan entidad y garantía a los procesos emprendidos, el **Observatorio Permanente de la Inmigración (OPI)**, destinado a estudios, investigaciones y elaboración de pronósticos para el diseño de políticas; y el **Foro para la Integración Social de los Inmigrantes**, órgano participativo, abierto a sindicatos y ONGs, con tareas de evaluación, seguimiento, debate y comunicación entre los diferentes actores públicos y sociales. El período se va cerrando, pensamos, con la adopción de un nuevo **Reglamento de Ejecución** de la Ley de Extran-

jería (febrero de 1996), que acarreará la apertura de otro proceso extraordinario de regularización de inmigrantes «sin papeles» (abril de 1996), y con el reconocimiento de la capacidad para el Gobierno de establecer periódicamente, mediante Real Decreto, un contingente de trabajadores extracomunitarios para atender a las ofertas de trabajo no demandadas por los autóctonos (contingente o cupo que, como la investigación ha ido señalando, viene a ser un mecanismo más bien de «regularización encubierta» que de canalización de la nueva demanda, abocada ésta por tanto a la irregularidad: cfr. p.e. Pajares, 1998 o Gil Gesto y Outeiro Rodríguez, 1998).

El cambio de Gobierno del 96 trajo una remodelación de las administraciones centrales responsables de inmigración (Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Dirección General de Trabajo y Migraciones, Instituto de Migraciones y Servicios Sociales -tras la supresión de la referida Dirección General y la consiguiente creación de la Dirección General de Ordenación de la Migraciones-. Aparte de estos cambios de diseño institucional, las políticas -como mayor o menor voluntad- se mantienen. Pero los debates y los documentos del propio Foro, los nuevos acontecimientos (más debate social, conatos de violencia que involucra a la segunda generación, mayor presión migratoria proveniente de África, hechos dramáticos recogidos por los medios que suscitan alarma social, fuerte debate político en las ciudades fronterizas de

Ceuta y Melilla, convicción de la falta de respuestas ante la irregularidad, etc.) y el debate parlamentario -y tal vez, el debate académico y profesional- están, entre otros factores, provocando la apertura de una nueva fase política que se caracteriza por la discusión en torno a una nueva ley que derogue la ya ampliamente deslegitimada Ley Orgánica 7/1985 (una «ley orgánica de inmigración que sustituya la ley de extranjería», como reza el borrador de criterios redactado por el Foro en octubre del 98).

El debate incoado y la tarea más o menos asumida por la autoridad pública no han de hacernos creer en un giro radical sobre las políticas de inmigración; entre otras cosas, porque cada día dependen más de la convergencia europea, y la Europa de la Unión no termina de aclarar su futuro como proyecto político. Se impone un debate a largo plazo que acerque Europa a otras experiencias inmigratorias, como la canadiense o la australiana, que sin ser solución definitiva nadie puede pretenderlo en un mundo en plena mutación de dinámicas económicas, políticas, sociales y culturales- sí plantean otros modos de acercarse a la problemática central de la integración. El debate sobre el multiculturalismo, sobre los sistemas migratorios y sus interacciones con las políticas migratorias, sobre las políticas de la identidad, sobre la nueva ciudadanía, apenas balbucea en la vieja Europa. Pero de tales cuestiones depende inexorablemente su futuro; que es el nuestro.

NOTAS

¹ Entre las múltiples y dramáticas noticias expandidas por los medios en el verano del , dos han sobrecogido especialmente la opinión pública española y europea: el descubrimiento de dos cuerpos de chavales guineanos congelados en el tren de aterrizaje de un avión con destino al «sueño europeo» y la niña deslizada, probablemente por una madre desesperada, por la doble valla ceutí, con el nombre de su padre -inmigrante congoleño en situación irregular en nuestro país- cosida al falso de su vestido. También ha sido el verano de la multiplicación de los viajes en pateras, ahora por la ruta de Canarias, de los reportajes televisivos sobre la vida de los «irregulares» albergados en el campamento de Calamocarro (Ceuta) y el de los primeros disturbios sociales teniendo como protagonistas ya la segunda generación de inmigrantes extracomunitarios radicados en Cataluña.

² He aquí algunos datos sobre el tema, que hacen reflexionar, recogidos por Maura de Bernard (1998): de 200 millones de personas migrantes e inmigrantes, una de cada cinco emigra por razones de guerras o de pobreza, una de cada cuatro emigra temporalmente, y menos del 6% emigra de manera irregular. Con respecto a la Europa comunitaria (EUROSTAT, 1996), de una población total de 370,5 millones de h., 17,2 millones son «no nacionales»: sobre el 4,6 %. En España, unos 430.000 para una población superior a los 39 millones, por lo tanto, algo más del 1% (los últimos datos llegan al 1,6%). Mientras otros países llegan a cifras muy distintas: por ejemplo, Canadá tiene de población inmigrada un 16% del total, Israel, un 42%, Costa de Marfil, un 35%.

³ En un proyecto de investigación en el que trabajo actualmente, financiado por la Comisión Interministerial de Ciencia y Tecnología (CICYT: Sec 96-0796), se acordó el título de *Inmigración, integración*

y *exclusión social en España*. Según la exposición del diseño del mismo aparecida en *Cuadernos Andaluces de Bienestar Social* (4, 1999: 9-30) y firmada por tres miembros del equipo investigador (F.J. García Castaño, A. Granados Martínez y G. Dietz), se afirma (p.22) : «Oponer y conectar las nociones de integración social/exclusión social asume un carácter heurístico porque representa un proceso que va desde un status de bienestar sustancial hasta otro caracterizado por la privación social (o viceversa). Nos permite analizar diferentes fases, caracterizando la trayectoria desde un polo al otro, así como las condiciones y la situación contextual de salida y de llegada, con relación a las posibilidades de disfrute de diferentes recursos sociales y económicos.» Más adelante (p.23) se afirma que «la esencia del concepto de exclusión social es la no-participación en el conjunto de la sociedad», y se cita la teoría de Castel de la triple zona social: integración, vulnerabilidad, exclusión, caracterizada esta última «a la vez por la ausencia de trabajo y el aislamiento social». Lo que a continuación vamos a apuntar son elementos que matizan estas aseveraciones, producto del debate interno del equipo investigador.

⁴ La insoslayable problemática del racismo moderno incrustada en el fenómeno migratorio español actual ha sido también recientemente resaltada por un buen lector de Pajares y de Wiewiorka, Jose Luis Solana (1999).

⁵ Se trata de un informe de investigación, aún inédito, elaborado en coautoría con Belén Agrela, titulado *Inmigración: políticas públicas y trabajo social*, subtexto de un informe global de revisión de la literatura española sobre inmigración entre 1985 y 1997, indagación incardinada en el proyecto subvencionado por la CICYT ya mencionado supra.

⁶ T Hammar realiza en otro lugar (1989b) unas importantes distinciones que queremos recoger. Diferencia tres situaciones poblacionales: a) las situaciones de los **migrantes**, de los que están en movimiento o acaban de instalarse, aún dependientes de las redes de procedencia; b) situaciones de los **inmigrantes**, de los ya instalados temporal o duraderamente; c) situaciones de las **minorías**, referidas a ciudadanos de plenos derechos formales. De aquí realiza una distinción entre **immigration policy** (política migratoria) e **immigrant policy** (política de inmigración). Maura de Bernart (1998), que acepta esta clasificación, desarrolla sus implicaciones. Así, la política migratoria «pertenece a la regulación de los flujos y a las múltiples formas de la cooperación con los países de procedencia; en el país de inmigración pertenece al control de las admisiones y de las condiciones de instalación y permanencia en el territorio», mientras que las políticas de inmigración «definidas como integración de los inmigrantes,

pero que en realidad son políticas de integración de la sociedad- suelen ser heterogéneas, bien se refieran a los sectores (del trabajo, de la seguridad social, de la sanidad...) bien aludan a las sedes de decisión» (art. cit.:10).

⁷ Sobre la magnitud del «problema inmigratorio», algunos piensan que todavía es en buena parte invención interesada de los actores públicos, comandados desde Bruselas. Así, Tamayo y Delgado (1998: 11) sostienen que «el número de inmigrantes (en términos de stock) que suponen, en España, un verdadero desafío para la política de inmigración debe ser de unos pocos miles. Si son ciertas estas hipótesis, la cuestión de la extensión del problema debe ser revisada a la baja».

⁸ Para una periodización de las políticas de inmigración algo diferente, *vid.* Aragón Bombín (1997); también, inspiradas en él, Agrela Romero y Villanueva García (1999).

BIBLIOGRAFÍA

- Agrela Romero, B. y E.E. Raya Lozano (1999). *Inmigración: políticas públicas y trabajo social*. Granada: Universidad de Granada [informe de investigación; inédito].
- Agrela Romero, B. y A. Villanueva García (1999). Las políticas sociales de intervención con la población inmigrante extranjera. Una aproximación desde el Trabajo Social. *Cuadernos andaluces de Bienestar Social (CABS), III*, 4 (31-59).
- Álvarez Dorronsoro, I. (1994). Los retos de la inmigración. En J. Contreras (Comp.), *Los retos de la inmigración: racismo y pluriculturalidad* (25-56), Madrid, Talasa.
- Aragón Bombín, R. (1991). Inmigración extranjera en España durante los años 80 y política durante la década de los 90. En Aragón Bombín et al., *ITINERA. Anales de la fundación paulino Torras Domènech 1989-1990*, Barcelona, Fundación Paulino Torras Domènech.
- Balibar, E. e I. Wallerstein (1990). *Race, nation, classe. Les identités ambiguës*. Paris: La Découverte.
- Bernart, M de (1998). Las políticas sociales para inmigrantes y migrantes. *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales* (Separata «Asuntos Sociales»), 10 (61-77).
- Bergalli, R., A. Tourain y D. Casado (1994). *Frente a la sociedad dual: debate de actores y analistas con Alain Tourain*. Barcelona: Hacer.
- Boutang, M. y D. Papademetriou (1994). Sistemas políticos migratorios: análisis comparativo de sus resultados. *Desarrollo*, 24, (3-14).
- Carrillo, E. y L. Delgado (1998). *El entorno, los instrumentos y la evolución de la política de inmigración en España (1985-1996)*. Madrid: Instituto Universitario Ortega y Gasset.
- Casey, J. (1998). Las políticas de inmigración: la regulación de la admisión y la acción integradora. En J. Subirats y E. Gomà (Coords.), *Políticas públicas en España* (317-341), Barcelona, Ariel.
- Castel, R. (1991). De l'indigence à l'exclusion: la désaffiliation. En J. Donzelot (Dir.), *Face à l'exclusion. Le modèle français* (137-169), Paris, Esprit.
- Castel, R. (1995a). De la exclusion como estado a la vulnerabilidad como proceso. *Archipiélago*, 2199(27-36).
- Castel, R. (1995b). *Les métamorphoses de la question sociale. Une chronique du salariat*. Paris: Fayard.
- Castells, M. (1997-1998). *La era de la información. Economía, sociedad y cultura* (3 vols.). Madrid: Alianza Editorial. vol. I (1997): *La sociedad red* (orig. 1996). vol. II (1998): *El poder de la identidad* (orig. 1997). vol. III (1998): *Fin del milenio* (orig. 1998).
- Colom, F. (1998). *Razones de identidad. Pluralismo cultural e integración política*. Barcelona: Anthropos.
- Donzelot, J. (Dir.) (1991). *Face à l'exclusion. Le modèle français*. Paris: Esprit.
- Donzelot, J. et J. Roman (1991). Le déplacement de la question sociale. En J. Donzelot (Dir.), *Face à l'exclusion. Le modèle français* (5-15), Paris, Esprit.
- García Castaño, J., A. Granados y G. Dietz (1999). Inmigración, exclusión e integración social. *Cuadernos Andaluces de Bienestar Social, III*, 4 (9-30).
- Gil Gesto, I. y S. Outeiro Rodríguez (1998). El contingente. Una regularización encubierta. En VI Congreso español de sociología. *Resúmenes de comunicaciones y ponencias* (554), A Coruña, Federación Española de Sociología.
- Hammar, T. (1989). Comparating European and North American International Migration. *International Migration Review*, 3 (631-637).
- Herber, U. (1986). *Geschichte der Ausländerbeschäftigung in Deutschland 1880 bis 1980*. Berlin: Dietz.
- Izquierdo Escribano, A. (1992) *La inmigración en España (1980-1990)*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- Izquierdo, A. (1996). *La inmigración inesperada*. Madrid: Trotta.
- Lucas, J. de (1994). *El desafío de las fronteras. Derechos humanos y xenofobia frente a una sociedad plural*. Madrid: Temas de Hoy.
- Martínez Veiga, U. (1997). *La integración social de los inmigrantes extranjeros en España*. Madrid: Trotta.
- Meny, I. y J.C. Thoenig (1992). *Las políticas públicas*. Barcelona: Ariel (orig. 1989).
- Merino Ruiz, M.L. (1999). La dicotomía extranjeros-nacionales. Los derechos de los inmigrantes extranjeros y los obstáculos legales para la integración sociolaboral de los nacionales extracomunitarios. *Cuadernos Andaluces de Bienestar Social (CABS), III*, 4 (85-103).
- Moroney, R.M. (1991). *Social Policy and Social Work*. New York: Aldine de Gruyter.
- Naïr, S y J. DE LUCAS (1997). El reto de la inmigración. En *El País* (9-VIII-97).
- Navarro, V. (1997). *Neoliberalismo y Estado de Bienestar*. Madrid: Ariel.
- Ramos, J.A., I. Bazaga, L. Delgado y E. del Pino (1998). *La política para la integración social de los inmigrantes: una perspectiva intergubernamental*. Madrid: Instituto Universitario Ortega y Gasset.

Rodríguez Cabrero, G. (1993). Transformaciones socioeconómicas y política social: la segunda reestructuración del Estado de Bienestar. En *Documentación Social*, 93 (57-63).

Schnapper, D.(1992). *L'Europe des immigrés. Essai sur les politiques d'immigration*. Paris: F.Bourin

Solana, J.L. (1999). Inmigración y racismo. Retos y propuestas para una política de inmigración y para un trabajo social antirracistas. *Cuadernos Andaluces de Bienestar Social (CABS)*, 4, (59-85).

Tamayo Sáez, M. y L. Delgado Godoy (1998). *La definición del problema de la inmigración en España*. Madrid: Instituto Universitario Ortega y Gasset.

Weiner, M.(1987). International Emigration and de Third World. En W.Alonso (Ed.), *Population in an Interacting World*, Harvard (USA), Harvard University Press.

Wieviorka, M. (1992). *El espacio del racismo*. Barcelona: Paidós (orig. 1991).

Xiberras, M.(1993). *Les théories de l'exclusion*. Paris: Méridiens Klincksieck.