

Setiembre 2009

Informe Político Público — ESPAÑA

Objetivos del proyecto

VISIÓN GENERAL DEL PROYECTO EMILIE

EMILIE examina las experiencias migratorias y de integración de nueve países de la UE y los intentos de responder a los nuevos retos a los que se enfrenta el multiculturalismo en Europa en los inicios del siglo XXI. EMILIE estudia tres importantes áreas: Educación; la discriminación en el lugar de trabajo y el derecho de voto y participación ciudadana, en Bélgica, Dinamarca, Francia, Alemania, Grecia, Letonia, Polonia, España y Reino Unido. EMILIE tiene por objetivo:

- Realizar un seguimiento de la relación entre la diversidad post-inmigración y la ciudadanía, o en otras palabras, la situación de la ciudadanía multicultural en estos países de la UE
- Determinar si la ciudadanía multicultural está emergiendo en Europa, y si es así ¿Qué patrones distintivos y tipos se pueden distinguir?

Estudios de caso

EMILIE ha llevado a cabo tres estudios de caso en cada país. El primer conjunto de estudio de caso se centró en la política educativa y en las medidas y prácticas adoptadas para hacer frente a la diversidad cultural en la educación secundaria. El segundo conjunto de estudio de caso evaluó la transposición y aplicación, en los diferentes contextos nacionales, de las Directivas europeas anti-discriminación del año 2000. El tercer grupo de estudio de casos investiga el derecho de voto y las cuestiones generales de participación y representación política de las comunidades migrantes y las minorías étnicas en los países estudiados.

Definiciones

Ciudadanía (Multicultural). La noción de ciudadanía exige una comunidad política auto-gobernada en la que los individuos tienen derechos y deberes correlativos establecidos por ley. A su vez es necesario que haya un sentido de moldear y ser moldeado por un espacio público que va más allá de la ley y de la política. Los debates sobre ciudadanía multicultural se preguntan cómo la ciudadanía puede estar diseñada por y para las personas que son culturalmente diversas.

Metodología, datos y período de referencia

Cada estudio de caso se centra en un período de tiempo de veinte años (desde 1989 hasta hoy). Los datos recogidos incluyen documentos políticos, información procedente de los medios de comunicación, estudios académicos, datos estadísticos, entrevistas cualitativas con informantes clave, y en aquellos casos donde fue posible, también grupos de discusión con actores de la sociedad civil y responsables políticos.

Enfoque

El proyecto se centra en la inmigración relacionada con la diversidad cultural y no con minorías étnicas históricas autóctonas. Se presta especial atención a la diversidad religiosa y a las cuestiones relativas a los inmigrantes musulmanes, debido a que su integración en las sociedades europeas aparece como cada vez más difícil en estos Estados miembros de la UE.

Principales Resultados

- Los inmigrantes sufren una grave discriminación en el mercado laboral y en el puesto de trabajo pero también en otras áreas, especialmente en el acceso a la vivienda y las hipotecas, a los servicios sociales y en los encuentros con la policía
- Los esfuerzos más importantes para luchar contra la discriminación de los trabajadores inmigrantes están relacionados con la lucha contra la "explotación" de los trabajadores inmigrantes irregulares en la economía sumergida.
- Se estima que al menos 670.000 inmigrantes indocumentados trabajan en la economía sumergida. Este número no parece haber disminuido en los últimos años, a pesar del proceso de "normalización" de 2004.
- Los inmigrantes tienen más a menudo contratos temporales que los nacionales españoles.
- La discriminación de los trabajadores inmigrantes en España se refiere principalmente a las personas que trabajan en la economía sumergida que sufren duras condiciones de trabajo, sin derechos básicos ni protección.
- La transposición en España de las Directivas anti-discriminación se caracteriza por una falta de debate político y una aplicación marginal de los instrumentos para hacer efectiva la nueva legislación, especialmente en términos legales (pero no operativos) del Consejo para la igualdad de trato. Las Directivas han estimulado el desarrollo (primeramente) de políticas anti-discriminación y consideraciones de lucha contra la discriminación en las negociaciones colectivas. Sin embargo, en la práctica, la lucha legal contra la discriminación de los trabajadores inmigrantes sigue estando limitada en gran parte a la lucha contra la explotación de los trabajadores irregulares.

El enfoque español de políticas anti-discriminación

El cambio de gobierno en marzo de 2004 ha tenido un impacto en las orientaciones políticas. Antes de 2004, cuando el Partido Popular estaba en el gobierno, la política de inmigración se centraba en la seguridad, tratando de controlar los flujos migratorios mediante el endurecimiento de la Ley de Extranjería, con políticas que se centraban en establecer restricciones y "construir barreras". Esta política migratoria restrictiva alentó la economía sumergida y obtuvo resultados negativos en términos de inmigración irregular. Sin embargo, desde que el Partido Socialista llegó al gobierno se han producido algunos cambios. El más importante ha sido el cambio de enfoque, en el que se ha pasado de centrarse en la seguridad a vincular la inmigración con el mercado de trabajo. Las políticas se concentran ahora en la capacidad que tiene el mercado de trabajo español para absorber la inmigración. El desarrollo de este enfoque es lo que provocó que se llevara a cabo el último proceso de regularización, llamado "proceso de normalización", con el propósito de "normalizar" la vida de los inmigrantes irregulares que ya trabajaban desde hace tiempo en España en la economía informal.

En España, la discriminación de los trabajadores inmigrantes se refiere principalmente a las personas que trabajan en la economía sumergida, sufriendo las duras condiciones de trabajo, sin derechos básicos ni protección. En este contexto, la fragmentada legislación anti-discriminación, la falta de sensibilidad entre la judicatura, y la falta de conciencia social sobre la cuestión de la discriminación, provoca que la lucha contra la discriminación de los trabajadores inmigrantes se limite en gran medida a la lucha contra la explotación de trabajadores irregulares, siendo además altamente dependiente de las iniciativas locales y de los actores no gubernamentales.

En este sentido, el inmigrante es considerado como un homo economicus. Esta concepción hace que sea difícil entrar en un debate más a fondo, un debate en el que los inmigrantes no sólo tengan que ser integrados en la dimensión del mercado de trabajo, sino también en las dimensiones sociales, culturales y políticas. Aunque la inmigración se ha convertido en una parte consolidada de la sociedad española, las políticas que tratan de gestionar la inmigración relacionada con la diversidad están aún en la primera fase de lo que el profesor R. Zapata llama "el proceso de la multiculturalidad". En esta primera fase, la preocupación principal se centra en la igualdad de acceso a los derechos, mientras que es solo en la segunda fase (cuando la igualdad de derechos ya está garantizada) que la discriminación, entendida como desigualdad de oportunidades y trato injusto, se tiene en cuenta. La lucha contra la discriminación en España está determinada por una visión de la igualdad de derechos, tanto en términos de condiciones de empleo como de acceso, condicionada por la situación jurídica de los inmigrantes. Este discurso es un indicador de que España está aún en la primera fase del "proceso de la multiculturalidad". La falta de preocupación por la igualdad de trato y de oportunidades se junta con la preocupación creciente por la falta de gestión de la diversidad en las empresas privadas.

Discriminación de los trabajadores inmigrantes en España

La discriminación de los trabajadores inmigrantes en España se entiende como una desigualdad de acceso y de condiciones laborales de los trabajadores inmigrantes irregulares. Junto a esta discriminación institucional (o jurídica) de los trabajadores inmigrantes, también tienen lugar otros tipos de discriminación, como la institucional, la estructural y la personal.

La discriminación institucional se corresponde con prácticas en donde las normas públicas discriminan directa o indirectamente. El ejemplo más claro es el marco jurídico que determina las posibilidades de entrada de inmigrantes en el mercado laboral. La Ley de Extranjería española es discriminatoria porque la contratación de nacionales de terceros países es legalmente posible sólo en sus países de origen y sólo para ocupaciones que no puedan ser ocupadas por españoles en paro (o trabajadores nacionales de la UE) en el mismo sector y región.

En el sector privado, la discriminación en la contratación es dependiente del principio jurídico de primacía de los nacionales (españoles y de la UE). Con el fin de canalizar los flujos de inmigración a los sectores y puestos de trabajo del mercado laboral que son poco atractivos para los nacionales españoles y de la UE (en general, en la agricultura, el servicio doméstico y la construcción), desde 1993 el gobierno establece anualmente "cuotas de entrada laboral" (Contingentes) que se saltan el control de la situación nacional de empleo. Estas cuotas establecidas anualmente establecen la necesidad de trabajadores extranjeros temporales y permanentes por cada sector, comunidad autónoma y nacionalidad y se han traducido en otro tipo de discriminación institucional, al ser preferidos los trabajadores de algunos países sobre otros.

La discriminación estructural se encuentra en las estructuras sociales, como la dualidad y la segmentación del mercado laboral en España. En primer lugar hay que hablar de la economía sumergida en España, donde muchos inmigrantes irregulares trabajan bajo severas condiciones de trabajo, a cambio de sueldos sustancialmente más bajos. A parte de la economía sumergida, la segmentación del mercado laboral español y la concentración (continuada) de trabajadores inmigrantes en sectores específicos laborales no deseados ha provocado que estos tengan salarios más bajos y peores condiciones que los nacionales. En este contexto, se describen los trabajos cubiertos por los inmigrantes en España como "sucios, peligrosos y exigentes". Desafortunadamente, no hay evidencias de que las condiciones de empleo de los inmigrantes vayan mejorando poco a poco hasta converger con las de los nacionales, e incluso la situación es aún más grave en el caso de las mujeres inmigrantes.

En la esfera personal, las personas son discriminadas por los empleadores, compañeros de trabajo o los sindicatos. Los estudios realizados sobre la discriminación individual se han centrado principalmente en la discriminación llevada a cabo por los empleadores sobre grupos específicos de inmigrantes en el momento de acceder al empleo y respecto a las condiciones de empleo en sectores y empleos específicos. Mientras que algunos empresarios tienden a evitar la contratación de los trabajadores inmigrantes de ciertas minorías étnicas (especialmente para los puestos de trabajo especializados), otros (las pequeñas empresas en sectores como la hostelería, la agricultura, construcción, etc.) prefieren contratarlos debido a la posibilidad de explotar sus diferencias de raza y de origen y así imponerles salarios más bajos y peores condiciones de trabajo. Los trabajadores en situación irregular son especialmente vulnerables a este último tipo de discriminación, sobretodo porque en el mercado laboral ordinario este tipo de discriminación suele ser realizada en gran medida por pequeños subcontratistas y empresarios agrícolas que apenas están controlados por el gobierno.

Reflexiones finales

La discriminación de los trabajadores inmigrantes en España se refiere principalmente a las personas que trabajan en la economía sumergida y sufren duras condiciones de trabajo, sin derechos básicos ni protección. En ese sentido, las directivas de la UE han llegado a España antes de que hubiera un debate social y político sobre la igualdad de trato y de oportunidades de los trabajadores inmigrantes. La transposición de las directivas anti-discriminación en España se caracterizan por la falta de un debate político y una aplicación marginal de instrumentos para hacer que la nueva legislación sea eficaz, especialmente en términos legales (pero no operativos) del Consejo para la igualdad de trato. Las Directivas han estimulado el desarrollo (primeramente) de políticas anti-discriminación y consideraciones de lucha contra la discriminación en las negociaciones colectivas. Sin embargo, la fragmentada legislación anti-discriminación, la baja sensibilidad de la judicatura y la falta de conciencia social respecto a la cuestión de la discriminación en la sociedad en general, se han traducido en pobres resultados en términos de casos y sentencias que deben someterse a prueba por la nueva legislación. En la práctica, la lucha legal contra la discriminación de los trabajadores inmigrantes sigue siendo limitada en gran parte a la lucha contra la explotación de los trabajadores en situación irregular, y es altamente dependiente de las iniciativas locales y los actores no gubernamentales.

La recepción e implementación de las Directivas de la UE en España puede ser entendida en el contexto de la inmigración y en la actual etapa de desarrollo de políticas de integración (la primera fase "del proceso de la multiculturalidad").

Estos resultados están en contraste con anteriores conclusiones relacionadas con los problemas de inmigración y el desarrollo de políticas en el sector educativo. La incorporación de los niños inmigrantes en las aulas españolas ha hecho que los desafíos educativos se convirtieran en temas recientes de los debates sociales y políticos, y tanto la igualdad de derechos como de oportunidades se han convertido en parte del discurso político en este sector. La lucha contra la discriminación en el lugar de trabajo (en términos de igualdad de oportunidades) por otra parte es más bien percibida como un reto de futuro por los responsables políticos y las partes interesadas. Queda por ver cómo las políticas del mercado laboral cambiarán en el futuro cuando los hijos de los inmigrantes se incorporen al mercado de trabajo en gran número. El reto de mejorar la igualdad de trato, de oportunidades y de derechos de los trabajadores inmigrantes, debe ser una prioridad para los responsables políticos, siendo este reto fundamental para el futuro de una sociedad multicultural española, sobretodo teniendo en cuenta como la discriminación existente en el mercado laboral y en el lugar de trabajo influye en gran medida en la discriminación social en otros ámbitos de la vida.

Recomendaciones

Existen diferentes posibilidades para mejorar la lucha contra la discriminación en el mercado laboral y en el lugar de trabajo. Con el fin de impedir la discriminación institucional de los trabajadores inmigrantes, nuestras sugerencias se centran en la necesidad de mejorar el acceso legal al mercado de trabajo y la seguridad del status jurídico de los inmigrantes. En este contexto, señalamos la contradicción existente entre la Ley de Extranjería (que permite la discriminación institucional) y las Directivas (que luchan contra la discriminación social). Además, es necesario flexibilizar los mecanismos de contratación de trabajadores extranjeros en sus países de origen (las organizaciones de empleadores), así como una mayor flexibilidad para renovar permisos de trabajo y para acceder al Sistema de Seguridad Social. Un instrumento importante, propuesto por las diferentes partes interesadas, necesario para mejorar las condiciones de acceso igualitario al mercado de trabajo compartido, es la aceleración de la validación de los títulos y grados extranjeros.

Otras recomendaciones que proponemos están encaminadas a mejorar el uso de mecanismos de control y de instrumentos jurídicos existentes para luchar contra la discriminación. En esta categoría, algunas recomendaciones apuntan a mejorar el trabajo (los planes y actividades) de las inspecciones de trabajo y otros mecanismos de control, como el cumplimiento del Código Penal y la Ley de Extranjería. Es necesaria una ley integral anti-discriminación, que tendría más influencia para introducir horizontalmente el principio de igualdad de trato y de no discriminación en todos los ámbitos políticos. Dicha ley, además, proporcionaría a los legisladores la posibilidad por un lado de elaborar un Plan nacional de no-discriminación y por otro lado de crear instituciones encargadas de promulgar esta ley de forma más eficaz, como por ejemplo un Consejo para la Igualdad de Trato. Por último, la aprobación de una ley integral podría dar también importantes incentivos a la judicatura para utilizar instrumentos jurídicos en la lucha contra la discriminación.

Por último, también es correcto señalar que el Código Penal ya debería proporcionar una base mínima legal para luchar contra la discriminación. También existe la necesidad de sensibilizar a la sociedad en general en este tema, incluida la judicatura, los empleadores, los sindicatos, los inmigrantes y las asociaciones que los representan. Nuestro argumento dominante es que la sociedad no sólo debería estar mejor informada sobre sus derechos, sino también sobre los instrumentos disponibles para luchar contra la discriminación.

Autor: Ricard Zapata-Barrero, es Profesor Titular de Ciencia Política en el Departamento de Ciencias Políticas y Sociales, ricard.zapata@upf.edu, Universitat Pompeu Fabra, Barcelona, España.

El Proyecto EMILIE esta financiado por la Comisión Europea, Investigación DG, Sexto Programa Marco, Prioridad 7, Ciudadanía y Gobernabilidad. Los Informes del Proyecto EMILIE, los Eventos y los Informes Políticos Públicos están disponibles en <http://emilie.eliamep.gr>



CITIZENS AND GOVERNANCE IN A
KNOWLEDGE-BASED SOCIETY

Para más información general contactar con la Prof. Anna Triandafyllidou, Coordinadora del Proyecto, en anna@eliamep.gr

Para más información sobre el Programa de Investigación en Ciencias Sociales y Humanidades de la Comisión Europea, rogamos vean: http://ec.europa.eu/research/social-sciences/index_en.html