



APROXIMACION DEL SIGNIFICADO JURIDICO DE LAS POLITICAS DE EMPLEO PARA INMIGRANTES EN LA UE

AN APPROACH TO THE JURIDICAL SIGNIFICANCE OF IMMIGRANTS' EMPLOYMENT POLICIES IN THE EU

Francisco Sacristán Romero¹

RESUMEN:

Uno de los avances más importantes de la Unión Europea en toda su historia, es haber configurado la fuerza legal suficiente para que la libertad de circulación de los trabajadores sea hoy en día una realidad instalada en cada uno de los países miembros. Este trabajo pretende contribuir al establecimiento del panorama real de los inmigrantes y su derecho al trabajo, particularmente en España.

PALABRAS CLAVES: Inmigrantes, trabajadores, fuerza legal

ABSTRACT

One of the most important advances of the European Union in all its history is to have formed sufficient the legal force for that the freedom of circulation of the workers is today in day a reality installed in each one of the countries members. This work tries to contribute to the establishment of the real situation of the immigrants and his possibility for to work

KEYWORDS: Immigrants, workers, legal force.



La razón principal de las personas para emigrar, está dada por la búsqueda de seguridad y bienestar fuera de su lugar de origen, por lo que los trabajadores son el mayor contingente de la fuerza de inmigrantes.

¹ Dr. en Ciencias de la Información, Profesor Titular Interino de la Universidad Complutense de Madrid, Correo electrónico: franciscosacristan@ozu.es

1.-Introducción

El objetivo primordial que se pretende alcanzar con la realización de este trabajo, es acercarse en la medida de lo posible, a la realidad actual de las políticas activas de empleo sobre inmigrantes que están presentes en el ordenamiento jurídico de España. Para ello, y antes de empezar el análisis como tal del objeto de estudio, se entiende que es conveniente situar al lector con unas líneas introductorias en este primer epígrafe sobre el estado de la cuestión.

Como idea de arranque de esta introducción, es esencial plasmar el principio por el cual el derecho de las personas a la justicia y al bienestar personal, directamente ligados a un trabajo u ocupación digna, pasa por la búsqueda de estos valores en lugares diferentes al de su nacimiento. Es algo, por otra parte, que la especie humana ha puesto en práctica desde el comienzo de los tiempos.

El lugar de nacimiento de cada uno de nosotros sin duda influye de manera poderosa en el destino y posibilidades laborales. Se puede comprender claramente que los que nacen en países ricos y democráticos van a tener una serie de oportunidades diferentes a los que nacen y crecen con sus familias en países pobres o en los que imperan dictaduras.

Este panorama global hace que el derecho a la emigración deba aceptarse por unas elementales razones de equidad; sin embargo, en la actualidad, esta argumentación de la equidad provoca rechazo. En realidad estamos ante una cuestión que sistemáticamente aparece en los medios de comunicación y en la calle como un debate sin fin, especialmente en algunos países europeos y sobre todo en España por su posición geográfica de puerta de entrada a Europa de la mayor parte de la inmigración africana, de origen magrebí y subsahariano.

El rechazo de esta exigencia de la equidad, en los países de la Unión Europea, conduce a una situación en la cual algunos grupos sociales políticamente organizados están poniendo limitaciones a la movilidad de la población inmigrante que procede de Estados no miembros de la misma Unión; su objetivo fundamental se concreta en la defensa a ultranza del bienestar, la estabilidad, la identidad y la cohesión de los nacionales de cada uno de los Estados miembros. Y precisamente esta tensión gradual entre el derecho a la búsqueda de otros horizontes y posibilidades económicas diferentes a las que ofrece el lugar de nacimiento y la imposibilidad de hacerlo, por el gran número de trabas burocráticas, jurídicas y sociales existentes, se alza como uno de los más graves conflictos morales de nuestro recién comenzado siglo XXI, conflicto que se arrastra desde buena parte de la pasada centuria.

La Declaración Universal de los Derechos Humanos de la ONU, de 1948, enmarca como uno de los derechos

de todo ser humano el derecho a la emigración. La libertad de circulación en el interior de un país de toda persona, con independencia de su origen, es un derecho que ha sido ratificado de forma unánime por todos los Estados miembros de la Unión Europea como uno de los motores de la construcción de unas democracias solidarias y justas. La cuestión trascendental que suscita el núcleo principal del debate es si el derecho a la emigración implica también el de la movilidad a otro país y la obligación de éste a aceptarla.

Parte de la doctrina defiende la necesidad de que los países más avanzados, como es el caso de un amplio espectro de los miembros actuales de la Unión Europea, establezcan una apertura total de sus fronteras a la población inmigrante¹. Se basan en argumentos presididos fundamentalmente por la denominada justicia distributiva, concepto ligado al Derecho Natural, razones que son superiores a cualquier otra consideración que conecte con la nacionalidad, la raza, la cultura o la economía. Esta posición doctrinal implicaría que las personas que han nacido en países pobres verían mejorar sus posibilidades de subsistencia económica, así como la de sus hijos.

Un segundo grupo de autores añaden a los anteriores argumentos éticos otros acerca de los beneficios que la llegada de inmigrantes produce en los países receptores de mano de obra. Parten del presupuesto por el cual a medio y largo plazo, el mestizaje es siempre un dato positivo, dado que implica mezcla de sangre y de culturas, suponiendo la aportación de nuevas iniciativas que, en definitiva, representa una contribución de gran valor económico por la capacidad de trabajo y recursos humanos que ello implica².

En esta misma dirección, uno de los avances más importantes de la Unión Europea en toda su historia es haber configurado la fuerza legal suficiente para que la libertad de circulación de los trabajadores sea hoy en día una realidad instalada en cada uno de los países miembros. Además dicha libertad se ha transformado después en la ciudadanía de la Unión. En virtud de esta ciudadanía, cualquier persona tiene derecho a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros (art. 18 del Tratado de la Comunidad Europea).

Los diversos posicionamientos de la doctrina nos encaminan a una idea evidente y es que sobre las políticas activas

¹ Las referencias bibliográficas sobre este asunto se encuentran en Myron WEINER. Ethics, national sovereignty and the control of immigration. *International Migration Review*, vol.XXX, nº 1, pp.171-197.

² CAPEL, Horacio. Los inmigrantes en la ciudad. Crecimiento económico, innovación y conflicto social. Publicado también en DELGADO, M. (Ed.). *Debat de Barcelona. Ciutat i immigració*. Barcelona: Centre de Cultura Contemporània, 1997, p. 83-112. Publicado también en Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales, Universidad de Barcelona, nº 3, 1 de mayo de 1997, 24 págs. (<http://www.ub.es/geocrit/sn-3.htm>)

relacionadas con el empleo de los colectivos inmigrantes no pueden tomarse por parte de los países receptores una serie de decisiones parciales o unilaterales. Las medidas sobre la apertura de fronteras e ingreso y mantenimiento en el empleo de los inmigrantes deberían de ser adoptadas de una forma general y simultánea por todos los países implicados, ya sean receptores u originarios de la población inmigrante trabajadora. La situación contraria es generadora de graves problemas sociales para aquellos países que aisladamente lo deciden³.

Algunos economistas de nuestro tiempo y de épocas anteriores señalan que la pobreza es siempre el punto de partida y el estado natural del hombre, mientras que la riqueza es lo adquirido y lo que se debe explicar. Las coyunturas políticas, económicas y sociales existentes en algunos países han permitido que en ocasiones a lo largo de una vida se hayan acumulado unos capitales para invertir tanto en necesidades básicas como secundarias, tales como vivienda, propiedades, equipamientos y ahorro. Desde el punto de vista fiscal, los sistemas impositivos progresivos permiten al Estado la obtención de recursos importantes para infraestructuras, sanidad y servicios públicos. Para diversos tratadistas todo este panorama se ve afectado de forma directa por la llegada masiva de inmigrantes.

Retrotrayéndonos en el tiempo, en plena edad contemporánea, sobre todo en el s. XIX, un abanico de países que obtuvieron la independencia en esa época, consideraron que tenían una población escasa y apostaron fuertemente por los procesos de inmigración. Los más claros y diáfanos ejemplos se concentran en el continente americano tras las diferentes emancipaciones de las metrópolis europeas.

El historiador Nicolás Sánchez Albornoz hace referencia en una de sus obras a la famosa frase que estuvo presente en muchos de los países del continente americano y que proviene de Juan Bautista Alberdi en 1853: “Gobernar es poblar”. Este principio se incrustó en algunas Constituciones, como la de Argentina, y en las legislaciones de otros países vecinos⁴.

En numerosos Estados independientes de América se promulgaron leyes migratorias en las últimas décadas del

siglo XIX, buscando hacer realidad el principio afirmado por Juan Bautista Alberdi.

Estas líneas introductorias pretenden contribuir a situarnos ante una realidad que a los ciudadanos de los países más desarrollados nos sirva para ser más respetuosos y solidarios con las personas que vienen de fuera a trabajar a nuestros países, movidos en la inmensa mayoría de los casos por motivaciones puramente económicas y de mejora del bienestar personal y familiar, objetivo muy loable en todos los tiempos, lugares y culturas. Estas ideas pretenden asimismo, situar el tema objeto de estudio dentro del significado jurídico de las políticas de empleo para inmigrantes, especialmente en los países de la Unión Europea.

2. Concepto y características de las políticas de empleo para inmigrantes

Nos situamos ahora en el concepto y las características de las políticas de empleo para inmigrantes. Para ello es necesario empezar matizando que, desde un enfoque amplio, las políticas activas de empleo intentan suplir las desigualdades presentes en el mercado de trabajo a partir de la toma en consideración de la heterogeneidad de los diferentes colectivos que participan en el mercado. Así, entre las políticas activas de empleo, se podrían distinguir tres grandes grupos, a partir de la clasificación realizada por Sáez⁵:

1º. Las que persiguen el desarrollo de un buen sistema de intermediación entre la oferta y la demanda a través de medidas de diversa naturaleza.

2º. Las actuaciones encaminadas a la mejora de los mecanismos de educación y formación a efectos de facilitar a los jóvenes una base de partida que les permita desempeñar una profesión y avanzar en la cualificación profesional de los adultos.

3º. Las que tienen una directa conexión con la promoción del empleo.

2.1 Concepto

En este contexto interesa especialmente analizar la combinación de medidas con relación a la orientación, formación y experiencia laboral. Además, respecto a las consecuencias jurídicas de tales políticas, hay que hacer un especial esfuerzo para adentrarse en la operatividad de los programas hacia la población-objetivo que constituye el colectivo de trabajadores inmigrantes.

Conviene recordar que en los países más desarrollados se ha registrado en los últimos diez años un notable aumento de las políticas activas de empleo destinadas a los colectivos

³ Como es obvio, me refiero a las fronteras tal como existen hoy, sin olvidar que son un límite que ha experimentado grandes cambios históricamente; en Europa, una de las fronteras más antiguas es la hispano-francesa fijada en la Paz de los Pirineos en 1659; pero los cambios de fronteras en el Viejo continente han sido continuos: tras la paz de Utrecht (1713), la de París (1761), tras las guerras napoleónicas, con el nacimiento de los Estados liberales, tras la derrota de Francia en Sedan, tras la primera y segunda guerras mundiales, tras la caída del muro de Berlín y tras la desintegración de Yugoslavia.

⁴ Sánchez Albornoz, Nicolás. *La población de América Latina. Desde los tiempos precolombinos al año 2000*. Madrid: Alianza Editorial, 1973, cap. 5.

⁵ Sáez, F. (1997): “Políticas de mercado de trabajo en Europa y en España”. *Papeles de Economía española*, 72:309-325



Inmigrantes a la llegada a las costas españolas.

con una baja tasa de colocación, entre los que se encuentran los inmigrantes.

Parece que el grupo más importante ha sido el de los desempleados de larga duración (superior a un año) y que superan cierta edad; el segundo conjunto de colectivos se caracteriza por el de aquellas personas cuya experiencia laboral es muy pobre o incluso inexistente (marginados, personas con historial delictivo, inmigrantes y gente con baja cualificación); el tercer grupo serían los jóvenes recientemente incorporados al mercado de trabajo. Otros grupos de segunda línea son los considerados como inactivos (especialmente se refieren a las mujeres) y los receptores de rentas sociales, a los que se empuja hacia el empleo como mecanismo de integración social.

Una vez realizada esta incursión general, es preciso destacar que para una de las instituciones españolas con más conocimiento y experiencia en esta materia, como es el Consejo Económico y Social (CES), estas políticas comprenderían dos grandes grupos de medidas, a saber:

1º. Las destinadas a una actuación directa que incida sobre el mercado de trabajo para aumentar el empleo o reducir el paro, tales como los incentivos económicos (bonificaciones, subvenciones, etc...) a la contratación.

2º. Las que van dirigidas a la mejora sustancial y cualitativa de los procesos de ajuste a corto y medio plazo entre la oferta y la demanda de trabajo, ya sea mediante la formación de los activos, el incentivo (o la supresión de obstáculos) a la movilidad geográfica de la mano de obra, la mejora de la intermediación entre los flujos de oferta y demanda en el mercado de trabajo, e incluso una más fluida información de este mercado (que es, por ejemplo, uno de los esfuerzos de los observatorios públicos de empleo).

En España, un estudio serio y riguroso de las políticas activas de empleo destinadas a los trabajadores inmigrantes debe partir de dos factores básicos en su configuración: su contextualización dentro del modelo adoptado por la Unión

Europea y el alto grado de descentralización en las competencias, servicios y funciones que les atañen.

Las políticas activas de empleo pretenden contribuir al incremento de las posibilidades de incorporación y mantenimiento laboral de los inmigrantes, combinando, al mismo tiempo, flexibilidad y seguridad en el empleo. Además, en términos macroeconómicos, la actuación selectiva sobre la oferta y la demanda, con medidas tales como el fomento de la iniciativa privada, la ayuda a la movilidad a sectores con suficiente demanda o la creación directa de empleo, permiten reducir los desequilibrios o desajustes en el mercado de trabajo.

Tomando como punto de partida y referencia esencial la vigente Ley de Empleo, Ley 56/2003, de 16 de diciembre, ya en la misma Exposición de Motivos se alude a que uno de los factores esenciales que han estado presentes en el entramado actual del mercado laboral español es el denominado por los redactores de la ley “fenómeno migratorio”, que sin lugar a dudas ha contribuido a una importante modificación cualitativa y cuantitativa del empleo en España.

Lo establecido en la Exposición de Motivos tiene continuidad en la misma Ley cuando el artículo 2, concerniente a los objetivos de la política de empleo, cita de forma específica al colectivo migratorio externo en su apartado g), entendiéndose que una de las metas de la Ley es la coordinación de la articulación de las políticas de empleo, teniendo muy presentes tanto a la inmigración interna como a la externa; estos aspectos van ligados a los principios de la efectiva igualdad de oportunidades y la no discriminación, de acuerdo a lo previsto en el artículo 9.2 de la CE.

Además, este apartado g) del artículo 2 conecta con su apartado d), especificando que los inmigrantes se encuentran dentro del conjunto de colectivos en los que es preciso fomentar políticas destinadas a la integración laboral, dado que son grupos que presentan por las diversas características que concurren en ellos más trabas y problemas a la hora de encontrar empleo que el resto de ciudadanos. Entre estos colectivos, el artículo 2, apartado d), de la Ley de Empleo cita de forma específica a los “jóvenes, mujeres, discapacitados y parados de larga duración mayores de 45 años”.

Una vez introducidas estas dos puntuales referencias significativas sobre el objeto de estudio, ubicadas en la Exposición de Motivos y el artículo 2 de la Ley, enfoco la atención al importante artículo 23 que delimita el concepto básico sobre el que pivota este trabajo y éste no es otro que el de “políticas activas de empleo”. En consonancia con el espíritu integrador que orienta a esta Ley de Empleo, se definen las políticas activas de empleo como “el conjunto de programas y medidas de orientación, empleo y formación que tienen por objeto mejorar las posibilidades de acceso al empleo de los desempleados en el mercado de trabajo, por



Si bien el derecho de la inmigración se basa en razones de equidad, este argumento provoca fuertes rechazos en algunas sociedades ricas, que ponen limitaciones a la movilidad de las personas. Inmigrantes en España.

cuenta propia o ajena, y la adaptación de la formación y recalificación para el empleo de los trabajadores, así como aquellas otras destinadas a fomentar el espíritu empresarial y la economía social”.

2.2. Características.

De esta definición se pueden extraer algunas características básicas acerca de estas políticas activas de empleo que, desde mi perspectiva, serían las siguientes:

1ª. Se advierten tres ejes esenciales sobre los que descansarían estas políticas: orientación, empleo y formación.

En torno a estas tres líneas de actuación deberíamos tener presente el esquema mental de inserción del colectivo inmigrante en el mercado laboral español, puesto que tales líneas se van a reproducir en la legislación específica que tiene como destinatarios principales a los inmigrantes.

Dicho esto, no podemos pasar por alto que para intentar acercarnos a las anteriormente citadas líneas de actuación, las medidas favorecedoras para integrar a los colectivos con más dificultades, no sólo para encontrar empleo, sino también para consolidar un puesto de trabajo estable y de calidad, deben acompañarse de un importante incentivo económico.

En este sentido, el actual Ministro español de Trabajo y Asuntos Sociales, Jesús Caldera, recalca que “la cantidad destinada a políticas activas de empleo en el presupuesto del Servicio Público de Empleo Estatal para el año 2005 es de 6.372,6 millones de euros, que supone un aumento de 462,3 millones, un 7,8%, con respecto al año anterior”⁶.

En el capítulo específico relativo a la integración laboral de los inmigrantes, el presupuesto que corresponde a la Dirección General de Inmigración se sitúa en unos 12 millones de euros, despuntando de una manera especial las transferencias que desde la Administración Central se harán a distintas instituciones autonómicas y municipales, que de acuerdo a lo comunicado por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, coparán tres cuartas partes del presupuesto.

2ª. Se alude en la definición sobre políticas activas de empleo a que éstas van enfocadas al grupo de “los desempleados en el mercado de trabajo, por cuenta propia o ajena, y la adaptación de la formación y recalificación para

6 Este dato está tomado de la publicación electrónica del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, NIPO 201-04-014-X ISSN: 1577-189 X, 14 de octubre de 2004, Madrid.

el empleo de los trabajadores”. Es pertinente, por ello, hacer una distinción entre dos grupos ya de entrada:

Desempleados por cuenta propia o ajena.

Trabajadores en lo relativo a su formación y recalificación para el empleo.

3ª. Fomento del ánimo de creación de empresas y de la denominada “economía social”.

Desgranado el concepto y características de las políticas activas de empleo, el artículo 26 de la Ley de Empleo se refiere a los inmigrantes como “colectivo prioritario” al que deben ir dirigidas las medidas de fomento del acceso y mantenimiento en el empleo.

3. El marco jurídico internacional, europeo y estatal de las políticas activas de empleo para inmigrantes

3.1. Protección internacional

Como punto de partida indicaré algunas de las normas jurídicas internacionales que amparan y ponen en pie de igualdad, tanto a los nacionales como a los extranjeros en su deseo de incorporarse al mundo laboral. Esta idea de arranque se concretó en la Convención Internacional sobre la eliminación de todas las formas de Discriminación Racial, aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas el 21 de diciembre de 1965, que define la “discriminación racial” como “toda distinción, exclusión, restricción o preferencia basada en motivos de raza, color, linaje u origen nacional o étnico que tenga por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos o libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural o en cualquier otra esfera de la vida pública”.

Pero con anterioridad, el Convenio 111 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), relativo a la discriminación en materia de empleo y ocupación de 1958 define como discriminación “cualquier distinción, exclusión o preferencia basada en motivos de raza, color, sexo, religión, opinión política, ascendencia nacional u origen social, que tenga por efecto anular o alterar la igualdad de oportunidades o de trato en el empleo y la ocupación”.

Conviene reflejar que desde el punto de vista de la OIT, la fórmula para alcanzar un régimen migratorio sostenible en el siglo XXI supone reconocer la existencia de una demanda de mano de obra, no sólo en Europa y América del Norte, sino también en otros países en desarrollo en África, Asia y América Latina. De acuerdo con estimaciones de la ONU, los habitantes de algunos países de Europa y Asia deberían trabajar hasta los 77 años si no hubiera más entrada de inmigrantes.

Para lograr la ansiada “sostenibilidad” sería necesario contar con estrategias y estructuras que permitan adminis-

trar y regular las inmigraciones de forma adecuada, lo cual requiere de un consenso social con la participación de los sectores más afectados, en particular trabajadores y empresarios. Además, la OIT insiste en que también es importante asegurar un tratamiento correcto para los inmigrantes, ya estemos hablando de empleados temporales o permanentes.

Los trabajadores que emigran en forma irregular, son especialmente vulnerables a la explotación y el abuso debido a que la amenaza de detención y deportación impide cualquier tipo de asociación sindical y los expone a condiciones laborales peligrosas. La legislación actual de la OIT propone adoptar acciones para evitar el traslado de inmigrantes clandestinos mediante sanciones para los traficantes y empresarios que se presten a la realización de ofertas de trabajo a personas indocumentadas.

Los primeros Convenios sobre trabajadores inmigrantes se hicieron bajo el auspicio de la OIT. El Convenio de 1949 (número 97) estableció las bases para un marco normativo moderno y el Convenio de 1975 (Cláusulas suplementarias), en concreto el número 143, abordó una serie de asuntos relacionados con la inmigración ilegal, con una referencia explícita a la aplicación de normas provenientes de la protección más sustantiva de los derechos humanos fundamentales.

Estos dos Convenios de la OIT establecen las bases para la elaboración y desarrollo de una legislación de la inmigración laboral a nivel nacional. Además estipulan que los Estados deben facilitar prácticas de reclutamiento justas, un proceso transparente de consultas con interlocutores sociales, reafirmar la no discriminación, y establecer la igualdad de acceso entre trabajadores locales e inmigrantes frente a asuntos tan trascendentales como los derechos y la protección de seguridad social, condiciones laborales, salarios o afiliación sindical. 50 Estados ratificaron una o las dos convenciones de la OIT, incluyendo a varios Estados miembros de la Unión Europea⁷.

El Convenio Internacional sobre los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares, adoptado por la Organización de las Naciones Unidas en 1990 y ratificado por 33 Estados,⁸ toma en cuenta principios fundamentales sobre las condiciones de los trabajadores inmigrantes que habían sido incluidos en los anteriores dos Convenios de la OIT que se han citado.

El Convenio entró en vigor tras una Campaña Mundial para promover su ratificación que implicó la alianza de tres agencias del sistema de Naciones Unidas: la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la Organización de Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), con la participación de la Organización Inter-

⁷ Ver datos actualizados de ratificaciones en <http://www.ilo.org>.

⁸ Consultar datos actualizados en <http://www.ohchr.org/spanish/index.htm>



De acuerdo con cifras OIT-ONU, en algunas sociedades de Europa y Asia, sus habitantes deberían trabajar hasta avanzada edad si no hubiesen inmigrantes que se incorporaran al mercado laboral. Mitin en Barcelona, España.

nacional para las Migraciones (OIM) y de 10 organizaciones no gubernamentales (ONG,s) relacionadas con la protección de los derechos más esenciales e importantes de los trabajadores inmigrantes

Todos estos Convenios Internacionales reflejan que, a pesar de su importancia económica y de la enorme cantidad de personas involucradas, los trabajadores inmigrantes con frecuencia no están protegidos por las legislaciones nacionales y son considerados como una fuerza laboral barata, dócil y flexible.

El número de personas que viven y trabajan en países distintos al de su origen se duplicó desde 1975 hasta alcanzar la cifra de 175 millones de personas, que representan el 3 por ciento de la población mundial. La OIT considera que existirían con los datos actualizados unos 120 millones de trabajadores inmigrantes junto con sus familias. El resto está representado por refugiados, personas en busca de asilo e inmigrantes establecidos.

3.2. El marco de la Unión Europea

El Tratado de Ámsterdam, incorporó al Tratado de la Comunidad Europea, el artículo 13 que establece que “el Consejo (...) podrá adoptar acciones adecuadas para luchar contra la discriminación por motivos de sexo, de origen racial o étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual”. Al amparo de este precepto, se aprobó en el año 2000 la Directiva 2000/78/CE del Consejo, de 27 de noviembre de 2001, relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación (DOCE, L303, 2.12.2000). Esta Directiva se circunscribe a una aplicación concreta del principio inspirador en el ámbito del empleo y la ocupación independientemente de una serie de motivos como son la religión o convicciones, la discapacidad, la edad o la orientación sexual. Sólo quedó fuera la discriminación basada en el género porque se había regulado en el campo del empleo en la Directiva 76/207/CEE de 1976 y se ha actualizado con los conceptos de las

dos directivas de 2000 con la nueva Directiva 2002/73/CE. Explicitando estas ideas, en el considerando nº 9 de esta Directiva, se establecía que “el empleo y la ocupación son elementos esenciales para garantizar la igualdad de oportunidades para todos y contribuyen decisivamente a la participación plena de los ciudadanos en la vida económica, cultural y social, así como a su desarrollo personal”.

La normativa comunitaria actual es un fiel reflejo del trabajo realizado en el Consejo Europeo de Luxemburgo, celebrado en noviembre de 1997, en el que la Unión Europea dio un impulso muy importante y de una forma progresivamente integrada, a las políticas activas de empleo, como un desarrollo del nuevo Título de Empleo que se incluyó en el Tratado de Ámsterdam. La consecuencia jurídica que se deriva de todo este proceso es que las políticas activas de empleo en España vienen definidas en buena parte por las líneas y directrices generales que introduce la Unión Europea en el Derecho Comunitario.

Tres años más tarde de la reunión de Luxemburgo se celebró el Consejo Europeo de Lisboa, en concreto en marzo de 2000, en el cual se acordaron una serie de actuaciones relevantes tales como la definición de una estrategia global para el crecimiento económico a largo plazo, el pleno empleo, la cohesión social y el desarrollo sostenible en una sociedad basada en el conocimiento, que se ha venido denominando en el marco comunitario con el título de Estrategia de Lisboa. Dentro de ésta hay que realizar una especial mención a la denominada Estrategia Europea de Empleo, que se conoce con las siglas *EEE*⁹. Este enfoque sobre el empleo en el ámbito de la Unión Europea intenta hacer una reordenación y ampliación de las diversas directrices para el empleo que se habían configurado como principios informadores para la política comunitaria, completándose con una serie de objetivos de tipo cuantitativo a diez años. Para la instrumentación de esta Estrategia Europea de Empleo, se definieron cuatro grandes pilares, en los que cada año se establecerían diversas directrices, debiendo ser desarrolladas éstas por los países miembros de la Unión Europea en políticas concretas, dentro de los sucesivos programas nacionales para el empleo con un período anual de actuaciones. En concreto, los cuatro grandes pilares son:

- 1º) Mejora de la capacidad de inserción profesional.
- 2º) Desarrollo del espíritu de empresa.
- 3º) Fomento de la capacidad de adaptación de los trabajadores y las empresas.
- 4º) Refuerzo de las políticas de igualdad de oportunidades en el mercado laboral.

En el contexto de este proceso, que empezó en Luxemburgo en 1997, las sistemáticas revisiones de la *EEE* han llevado a la determinación de la necesidad de realizar un ejercicio de simplificación para ofrecer enfoques y orientaciones más generales, con una mayor determinación de las acciones prioritarias y responsabilidades que mejor están definidas. Así, en junio de 2003, se procede a una crucial modificación de la *EEE* para el período trianual 2003-2005, en el que las características más sobresalientes están construidas alrededor de unos puntos muy específicos, tales como la determinación de tres objetivos generales, cuya materialización pasaría por el cumplimiento de cuatro requisitos básicos que deben recogerse en la aplicación por parte de los Estados miembros de la *EEE* revisada, un menor número de directrices, reducido a diez y un período de vigencia de estas directrices a tan sólo tres años. De forma paralela, se han ido matizando un conjunto cada vez más amplio de indicadores cuantitativos para la medición y la evaluación de las políticas en las que se recojan estas líneas de actuación genérica.

Podemos vislumbrar que en el actual marco comunitario, uno de los efectos más clarificadores de la filosofía que encierra la Estrategia de Lisboa, es el de destacar el papel tan relevante que deben tomar las políticas activas de empleo en los países miembros de la Unión Europea. De acuerdo a la *EEE*, los Estados han ido elaborando cada año programas nacionales de acción para el empleo. Conviene mencionar que la actuación encaminada a la mejora de la capacidad de inserción profesional de los trabajadores es la que concentra la mayor parte de las políticas activas del mercado de trabajo. A pesar que ese objetivo se haya dirigido en mayor proporción a la ordenación de programas y actuaciones ya existentes que para el diseño y la puesta en marcha de otros nuevos, sí es preciso mencionar que sobre dicho objetivo se han establecido las bases para el arranque de distintas medidas que tienen un reflejo en los denominados Planes Nacionales de Acción para el Empleo de nuestro país.

Tres de los fines de estos Planes se han enfocado a la incentivación de la participación en el mercado de trabajo, la potenciación de la búsqueda de empleo y la promoción de la igualdad de oportunidades.

En el diseño de este trabajo interesa especialmente la directriz 7, destinada a la promoción activa y decidida de la integración de todos aquellos colectivos desfavorecidos por distintas causas en el mercado de trabajo y a enfrentarse de una manera eficaz a la discriminación que sufren.

En el camino indicado por esta anterior directriz, las acciones a favor de la integración de los colectivos desfavorecidos se destinan a actuaciones concretas en el campo de la educación y formación de jóvenes y adultos, personas discapacitadas e inmigrantes. En el caso concreto que ocupa la atención de este trabajo, o sea, el colectivo inmigrante,

⁹ No confundir la Estrategia Europea de Empleo (*EEE*) con el Espacio Económico Europeo (*EEE*); en este estudio hablaremos de la primera, no del segundo.



existen diferentes actuaciones para luchar contra su discriminación, que pasan por la elaboración de itinerarios integrados de inserción laboral que contemplen sus potencialidades y posibilidades de empleo de forma individualizada; por la formación de profesionales en el campo de la inmigración y por la regularización de la situación laboral de los inmigrantes que acrediten el desempeño de un trabajo durante al menos el período de un año.

En la atención particular al colectivo inmigrante son tres medidas específicas las que están previstas en el denominado Programa Operativo “Lucha contra la discriminación”, cofinanciado por el Fondo Social Europeo, a saber:

1ª) Itinerarios integrados de inserción laboral para inmigrantes.

En esta apartado se toman en consideración las diferentes y variopintas características personales y laborales de los inmigrantes, con el objetivo de intentar el descubrimiento y la potenciación de las posibilidades de acceso al empleo desde un enfoque netamente individualizado. Este itinerario está formado por una serie de fases, a saber:

Diagnóstico de la situación, cuya herramienta esencial es una entrevista personal.

Formación previa, con instrumentos poderosos tales, como el aprendizaje del idioma español y de otra lengua específica oficial de la Comunidad Autónoma que se trate, además de un entrenamiento básico en habilidades sociales.

Orientación sociolaboral.

Formación ocupacional.

Apoyo al autoempleo.

Medidas de acompañamiento de tipo sociopedagógico, que se concretan en ayudas destinadas a gastos de guarderías y escuelas infantiles, ayudas para sufragar los costes de transporte y manutención para aquellos casos que se entiendan como más vulnerables, etc...

2ª) Formación de profesionales con dedicación exclusiva enfocada al colectivo inmigrante.

Se trata de impulsar medidas eficaces para dotar de una preparación teórica y práctica en materia de extranjería y recursos sociales existentes en las diferentes Administraciones Públicas de ámbito territorial estatal, autonómico o local, destinada a todos aquellos profesionales de los diversos organismos e instituciones públicas y privadas que trabajan directamente con los inmigrantes, con el objetivo esencial de su inserción en el mercado laboral.

3ª) Sensibilización, estudios y seminarios sobre el colectivo inmigrante.

El objetivo es alcanzar una efectiva concienciación social a través de la realización de campañas concretas y la realización de encuentros, jornadas y seminarios, intentando que en estos diferentes actos participen el mayor número de agentes sociales implicados en todo lo que constituyen las trabas esenciales que impiden la plena integración de los inmigrantes en el mercado de trabajo español.

Las propuestas particulares que los dos Sindicatos españoles más representativos en el ámbito territorial estatal, UGT y CC.OO., entienden esenciales para hacer efectivos los objetivos de la Directriz 7 se centrarían en estos cinco puntos:

1º) Desarrollo reglamentario de la Ley de Extranjería, dando cabida a la participación de los interlocutores sociales.

2º) Establecimiento de unas normas claras y participativas para la determinación de los contingentes, teniendo presentes la situación nacional de empleo, el papel de los Servicios Públicos de Empleo, la articulación sectorial y territorial y la implicación de empresarios y organizaciones sindicales.

3º) Dotación de medios y recursos suficientes a la Administración española en los países de origen de la población trabajadora inmigrante para la potenciación de la

contratación en sus países de nacimiento y el establecimiento de planes de acompañamiento y de integración sociolaboral (lengua, derechos laborales, regulación colectiva, protección social, etc...)

4º) Luchar contra las situaciones de explotación y desigualdad de las personas inmigrantes vinculadas a la irregularidad y al empleo sumergido, así como la promoción de los procedimientos de actuación coordinada entre las distintas Administraciones Públicas, incluida la Inspección de Trabajo, con el objeto de hacer emerger a la superficie el empleo irregular, con la persecución del fraude empresarial y asegurando la protección a los trabajadores que pongan en conocimiento de las instancias judiciales estas situaciones.

5º) Definición de programas de integración social destinados a los inmigrantes en materia de educación, vivienda, servicios sociales, etc...

En el terreno concreto de las distintas Comunidades Autónomas, la materialización de esta directriz 7 se concreta en las siguientes actuaciones:

-Aragón:

* Ayudas a la contratación de trabajadores en riesgo de exclusión en Empresas de Inserción Laboral.

* Información, atención especializada y asesoramiento individualizado acorde a inmigrantes.

* Participación en la iniciativa comunitaria EQUAL potenciando la formación e integración de colectivos desfavorecidos.

* Ayudas a los empresarios para facilitar el alojamiento de trabajadores temporales e inmigrantes.

* Convenios con asociaciones de agricultores y cooperativas para la contratación de trabajadores temporales e inmigrantes.

* Convenios con entidades para la intermediación laboral con personas inmigrantes y sensibilización de las empresas.

-Asturias:

* Plan de Formación para personas con discapacidad y amenazados de exclusión.

-Canarias:

* Acciones para la integración de colectivos en riesgo de exclusión del mercado de trabajo.

* Inserción laboral de inmigrantes.

-Cataluña:

* Proponer oportunidades de integración a los colectivos con riesgo de exclusión del mercado de trabajo.

* Subvención global.

-Comunidad Valenciana:

* Programa de Talleres de Formación e Inserción Laboral.

* Plan Integral de empleo para personas con riesgo de exclusión social.

-Galicia:

* Incentivos a la contratación temporal e indefinida de desempleados en riesgo de exclusión social.

-Madrid:

* Ayudas a empresas de promoción e inserción laboral de personas en situación de exclusión social.

-Navarra:

* Formación e inserción de inmigrantes.

-La Rioja:

*Ayudas a la contratación estable, mínimo de un año, de trabajadores desempleados en riesgo de exclusión social.

Haciendo un repaso al conjunto de medidas específicas dentro del ámbito territorial autonómico, se percibe de una forma nítida que Aragón es la Comunidad Autónoma española que más programas y presupuesto regional destina a hacer posible la concreción de la directriz 7 en lo concerniente al colectivo inmigrante.

A pesar que la discriminación que sufre el inmigrante afecta a diversos sectores de las relaciones sociales e institucionales, el del empleo y el trabajo es un terreno especialmente sensible y esto explicaría que en distintas instancias internacionales como la OIT o supranacionales como la Unión Europea se hayan aprobado disposiciones específicas para la promoción de la igualdad de trato en estos ámbitos. El concreto peligro de discriminación en el campo laboral lo reconoció el informe del Observatorio Europeo del Racismo y la Xenofobia (EUMC 2000) cuando pone de manifiesto que “la mayor parte de las denuncias de discriminación en los Estados miembros guardan relación con el mercado de trabajo, el empleo y la ocupación”. Se alude a situaciones como la exclusión en determinados empleos, salarios más bajos, tasas de participación laboral menores con relación a las poblaciones nativas o mayores riesgos de desempleo.

Por otra parte conviene hacer una especial mención a la conocida como iniciativa comunitaria EQUAL, que tiene como objetivo la cooperación transnacional para la promoción de una nueva metodología de lucha contra las discriminaciones y desigualdades de todo tipo existentes en relación con el mercado de trabajo. El objetivo de esta iniciativa, tal y como se contempla en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas (DOCE), de 5 de mayo de 2000, es el de “promover nuevas maneras de combatir todas las formas de discriminación y desigualdad en relación con el mercado de trabajo a través de la cooperación transnacional”.

En el campo particular que centra el interés de este trabajo, EQUAL distingue dos propósitos diferentes para enfocar el alcance de la capacidad de inserción profesional:

Hacer posible a través de una serie de instrumentos y herramientas concretas el acceso y la reincorporación al mercado de trabajo de las personas que sufren en mayor

medida las trabas y obstáculos para integrarse o reintegrarse en el mercado laboral.

Tomar medidas drásticas y eficaces para luchar contra el racismo y la xenofobia conectados al mercado de trabajo.

Finalmente no habrá que olvidar que el Consejo Europeo de Bruselas, en su sesión de 22-23 de Marzo de 2005 ha realizado una revisión intermedia de la Estrategia de Lisboa¹⁰.

3.3. *El marco constitucional*

El diseño, elaboración y puesta en marcha de las políticas activas de empleo dirigidas al colectivo inmigrante en una sociedad democrática como la española debe partir de la constatación de las aportaciones que en el plano económico, social y cultural realizan los trabajadores extranjeros que vienen a España. A estos trabajadores les ampara el reconocimiento que de sus derechos y libertades fundamentales hace el Título 1 de la Constitución Española de 1978 y muy en especial su artículo 13, que establece lo siguiente:

“1. Los extranjeros gozarán en España de las libertades públicas que garantiza el presente Título en los términos que establezcan los tratados y la ley.

2. Solamente los españoles serán titulares de los derechos reconocidos en el artículo 23, salvo lo que, atendiendo a criterios de reciprocidad, pueda establecerse por tratado o ley para el derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales.

3. La extradición sólo se concederá en cumplimiento de un tratado o de la ley, atendiendo al principio de reciprocidad. Quedan excluidos de la extradición los delitos políticos, no considerándose como tales los actos de terrorismo.

4. La ley establecerá los términos en que los ciudadanos de otros países y los apátridas podrán gozar del derecho de asilo en España.”

Vemos, por tanto, que la CE establece en su artículo 13, apartado 1, que “*los extranjeros gozaran en España de las libertades públicas que garantiza el presente título en los términos que establezcan los tratados y la ley*”.

Es importante advertir que este artículo no establece, sin embargo, una equiparación en derechos de españoles y ciudadanos extranjeros, sino la remisión a normas de rango inferior que regulen el goce efectivo de los derechos y libertades establecidos en el Título 1. Esta concreción se vuelve necesaria, por cuanto los términos empleados para designar a los sujetos de estos derechos y libertades resultan equívocos en cuanto a su alcance. Ateniéndonos exclusivamente al Título I de la CE, y en virtud del artículo 13.1., no es

posible determinar con precisión los derechos y libertades que gozan los extranjeros en España.

Ha sido la doctrina del Tribunal Constitucional la que ha establecido el criterio sobre la titularidad y ejercicio de los derechos por parte de los extranjeros:

«... Existen derechos que corresponden por igual a españoles y extranjeros y cuya regulación ha de ser igual para ambos; existen derechos que no pertenecen en modo alguno a los extranjeros (los reconocidos en el artículo 23 de la Constitución Española, según dispone el artículo 13.2 y con la salvedad que contienen); existen otros que pertenecen o no a los extranjeros según lo dispongan los tratados y las leyes, siendo entonces admisible la diferencia de trato con los españoles en cuanto a su ejercicio». (Sentencia del Tribunal Constitucional de 23 de noviembre de 1984, Sala Primera).

Pero la concreción se convierte en una limitación; aun siendo su ánimo reconocer a los extranjeros la máxima cota de derechos y libertades, ofreciendo para ello las mayores garantías jurídicas, distingue, de manera muy clara, entre las situaciones de legalidad e ilegalidad, de tal forma que sólo quienes se hallen de manera regular en España, gozarán del pleno ejercicio de estos derechos.

Desde esta concepción de partida, si bien la inmigración comporta algunas veces ciertos problemas y retos de diversa índole a la sociedad de acogida, es muy superior el valor del intercambio que conlleva el proceso migratorio para ambas poblaciones, máxime si tenemos en cuenta que la población inmigrante se ha convertido en no pocas ocasiones en un elemento importante para el mayor progreso económico de las sociedades desarrolladas.

Por todo ello, el eje central de las políticas activas de empleo destinadas a los inmigrantes, desde un punto de vista constitucional, no debe ceñirse a una mera regulación de los flujos laborales y menos aún a un exclusivo control de entrada y permanencia, sino que debe, además, apoyar los procesos de convivencia e integración, en tanto en cuanto estamos ante verdaderos fenómenos de asentamiento de población, que requieren un adecuado y justo tratamiento.

La integración, que no asimilación, debe concebirse desde el mutuo respeto de creencias, culturas y concepciones de la vida, en definitiva, desde el respeto de los Derechos Humanos de todas las personas.

La política migratoria debe contemplar los aspectos socio-laborales, educativos, culturales, de convivencia territorial y de participación ciudadana sobre la base de normas claras y adecuadas que garanticen la seguridad jurídica de las personas inmigrantes y que se apliquen desde una actuación coherente y unitaria de las diversas Administraciones Públicas.

¹⁰ Conclusiones de la presidencia en <http://europa.eu.int>. Ver asimismo la Comunicación de la Comisión al Consejo Europeo de primavera de 2004: “Hagamos Lisboa. Reformas para la Unión ampliada” (COM (2004) 29 final)



Dentro del itinerario laboral en España, las distintas Comunidades consideran aspectos previos de capacitación, como el aprendizaje del idioma español y de otra lengua específica de la comunidad autónoma que se trate.

3.4. *Ámbito español de actuación en las políticas activas de empleo*

Una vez perfiladas las ideas básicas del modelo comunitario que subyace con relación a las políticas activas de empleo, para afrontar una perspectiva adecuada de lo que ocurre en España, conviene no ignorar la configuración múltiple, tanto en los aspectos del diseño como en los de la ejecución, que provienen de la distribución de competencias entre la Administración Central del Estado y las 17 Comunidades Autónomas y las 2 Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla en esta materia; también habrá que recordar la capacidad de

La actual legislación española, en concreto la vigente Ley de Empleo, tiene como objetivos fundamentales el de la armonización del modelo surgido de la distribución de competencias y garantizar la adecuada cooperación y coordinación entre las diferentes Administraciones y entre los agentes públicos y privados, que se encuentran implicados; la armonización intenta en la medida de lo posible la movilización y optimización de los recursos disponibles al objeto de lograr mayores niveles de eficiencia en las políticas de empleo.

Se puede constatar que la Ley de Empleo ha instaurado un concepto integral de política activa de empleo, diseñada como el conjunto de decisiones adoptadas por el Estado y las Comunidades Autónomas cuyos objetivos vienen determinados por el desarrollo de programas y medidas dirigidas a la consecución del pleno empleo, además de la calidad del empleo, la adecuación cuantitativa y cualitativa de la oferta y demanda de empleo y la reducción y debida protección de las situaciones de desempleo.

Una de las consecuencias evidentes de la amplitud del concepto de política activa de empleo, que se recoge en la vigente Ley de Empleo, es la imprescindible regulación de las competencias de cada una de las instituciones y organismos implicados en su diseño y ejecución, pero no ignorando en ninguno de los supuestos posibles a las Administraciones Públicas de carácter local en el desarrollo del conjunto de las políticas activas de empleo. En virtud de todas las circunstancias, es relevante el modelo del Sistema Nacional de Empleo, cuyos ejes esenciales de actuación se centran en un modelo de descentralización territorial y de coordinación funcional, en el que las finalidades se centren

en el aumento progresivo de las tasas de intermediación laboral y en asegurar la aplicación de las políticas activas de empleo y de la acción protectora por desempleo, así como la ineludible garantía de la unidad del mercado de trabajo en España, su integración en el mercado único europeo y la libre circulación de los trabajadores.

Es necesario especificar que el Sistema Nacional de Empleo está formado por el Servicio Público de Empleo Estatal y los Servicios Públicos de Empleo de las diferentes Comunidades Autónomas. En el caso del Servicio Público de Empleo Estatal, hablamos de un organismo autónomo de la Administración General del Estado que tiene como fines esenciales la ordenación, desarrollo y seguimiento de la política de empleo. En lo concerniente a los servicios de las Comunidades Autónomas, decir que son los órganos o entidades a los que se encarga, en su correspondiente ámbito territorial, la gestión de la intermediación laboral y de las políticas activas de empleo.

Por último, conviene dejar constancia de que a partir del objetivo deseable de dotar de una mayor transparencia al mercado laboral, se establecen unos determinados principios comunes de actuación, tales

como los de integración, compatibilidad y coordinación de los sistemas de información, además de la existencia de un lugar común en la red telemática que haga posible el conocimiento de las ofertas y demandas de empleo y oportunidades de formación en todo el territorio español.

4. Conclusiones

Las conclusiones pueden resumirse en las cinco siguientes:

1ª. Los Convenios Internacionales adoptados por las Naciones Unidas y por sus Organizaciones asociadas, como la Organización Internacional del Trabajo, proporcionan a los gobiernos e instituciones nacionales un marco de referencia para elaborar políticas activas de empleo que protejan a los inmigrantes y les permitan el acceso a los beneficios en materia de Trabajo y Seguridad Social. Sin embargo, estos Convenios no pueden asegurar la coordinación de las políticas nacionales ni garantizar que los trabajadores inmigrantes reciban protección efectiva.

El marco conceptual y operativo de la regulación internacional (multilateral y bilateral) no parece estar en



Una de las consignas más extendidas hoy a favor de las políticas de inmigración en Europa y España, aún en deuda, se considera la lucha contra la discriminación, el racismo, la explotación y desigualdad de los inmigrantes

situación de poder afrontar los problemas asociados a la protección y cobertura por parte de la Seguridad Social de los trabajadores inmigrantes. A medida que aumenta la inmigración, disminuye la eficacia de los Convenios Internacionales. Los principios asumidos como base de los acuerdos bilaterales y las políticas nacionales en materia de inmigración de los países desarrollados no siempre son consistentes con las disposiciones de los Convenios Internacionales. Vacilan entre la ratificación de los principios de no discriminación y la introducción de políticas diseñadas para restringir los flujos migratorios e impedir que los inmigrantes obtengan la residencia o la nacionalidad.

2ª. Acerca de las políticas activas relacionadas con el empleo del colectivo inmigrante no pueden tomarse por parte de los países receptores una serie de decisiones parciales o unilaterales, sino que las medidas sobre la apertura de fronteras e ingreso y mantenimiento en el empleo de los inmigrantes deberían ser adoptadas de una forma general y simultánea por todos los países implicados, ya sean receptores u originarios de la población inmigrante trabajadora. En este sentido tienen una gran importancia los tratados bilaterales entre el Estado de origen y el Estado de recepción de los inmigrantes.

3ª. Desde luego, en los Estados miembros de la Unión Europea, entre ellos España, hay que contar con la Estrategia de Lisboa y con todo el derecho (originario y derivado) de la Unión. La incidencia de estas normas en los sistemas estatales resulta patente

En el mismo ámbito de la UE resulta patente la discriminación que frecuentemente sufren los inmigrantes. Por ejemplo, el informe del año 2000 del Observatorio Europeo del Racismo y la Xenofobia deja bien claro que la mayor parte de las denuncias por discriminación hacia la población inmigrante en los Estados miembros de la Unión Europea tienen una directa relación con el mercado de trabajo, el empleo y la ocupación de este colectivo. Se concreta en situaciones tales como la exclusión de los inmigrantes para acceder a determinados empleos, salarios más bajos, tasas de participación laboral menores con relación a la población nativa o mayores riesgos de desempleo.

4ª. El núcleo central de las políticas activas de empleo destinadas a los inmigrantes, desde un punto de vista constitucional, no debe ceñirse a una mera regulación de los flujos laborales y menos aún a un exclusivo control de entrada y permanencia en el país, sino que debe, además, apoyar los procesos de convivencia e integración, en tanto en cuanto estamos ante verdaderos fenómenos de asentamiento de poblaciones que requieren un adecuado y justo tratamiento.

5ª. Los dos grandes grupos de medidas dentro de las políticas activas de empleo dirigidas al colectivo

inmigrante deben ser, primero, las destinadas a una actuación directa que incida sobre el mercado de trabajo para aumentar el empleo o reducir el paro, tales como los incentivos económicos a la contratación a través de bonificaciones, subvenciones, etc... y, en segundo lugar, las que van dirigidas a la mejora sustancial y cualitativa de los procesos de ajuste a corto y medio plazo entre la oferta y la demanda de trabajo, ya sea mediante la formación de los activos, el incentivo o la supresión de trabas a la movilidad geográfica de la mano de obra, la mejora de la intermediación entre los flujos de oferta y demanda en el mercado de trabajo, e incluso una más fluida información de este mercado.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Declaración Universal de los Derechos Humanos de la ONU de 1948.

Convenio 111 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), relativo a la discriminación en materia de empleo y ocupación de 1958.

Convención Internacional sobre la eliminación de todas las formas de Discriminación Racial, aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas el 21 de diciembre de 1965.

Tratado de Ámsterdam de la Unión Europea, de 2 de octubre de 1997.

Directiva 76/207/CEE de 1976.

Directiva 2000/78/CE del Consejo, de 27 de noviembre de 2001.

- Resolución del Consejo de la Unión Europea de 30 de noviembre de 1994, sobre limitación a la admisión de nacionales de terceros países en los Estados miembros para ejercer en ellos una actividad profesional por cuenta propia.

Constitución Española de 1978.

Ley de Asilo (Ley 5/1993, de 26 de marzo, modificada por Ley 9/1994, de 19 de mayo).

Ley de Empleo, Ley 56/2003, de 16 de diciembre.

Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.

Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 4/2000.

Ley Orgánica 14/2003, de 20 de noviembre, de Reforma de la Ley Orgánica 4/2000.

Decreto 2530/1970, de 20 de agosto, por el cual se crea el Régimen Especial de la Seguridad Social de los Trabajadores por Cuenta Propia o Autónomos.

Real Decreto 2393/2004, de 30 de diciembre, que aprueba el nuevo Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000.