

Ser inmigrante en tempos de crise

Unha ollada multidisciplinar

Edición a cargo de
Montserrat Recalde Fernández
Carme Silva Domínguez



2016

UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

**Ser inmigrante en tempos de crise.
Unha ollada multidisciplinar**

Ser inmigrante en tempos de crise

Unha ollada multidisciplinar

Edición a cargo de

Montserrat Recalde Fernández

Carme Silva Domínguez

2016

UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

Esta publicación contou cunha axuda da Área de
Cultura e Turismo da Deputación de Lugo

© Universidade de Santiago de Compostela, 2016

Deseño e maquetación
Diego Núñez Álvarez

Edita
Servizo de Publicacións e Intercambio Científico
da Universidade de Santiago de Compostela

DOI: <http://dx.doi.org/10.15304/9788416533015>
ISBN 978-84-16533-01-5



DEPUTACIÓN DE LUGO
VICEPRESIDENCIA PRIMEIRA



Cultura e Turismo

*A todas as persoas que cada día constrúen
un mundo máis xusto, diverso e plural*

ÍNDICE

<i>Montserrat Recalde e Carme Silva Domínguez</i> Limiar	11
<i>Montserrat Golías Pérez</i> Inmigración e crise en Galicia	15
<i>Rosa Maria Verdugo Matés</i> O contributo dos inmigrantes na economía espanhola e nos países de orixe durante o último ciclo de crecemento económico	47
<i>Silvia Pérez Freire</i> Prostitución en Galicia: migracións e xénero	71
<i>Miguel Ángel Presno Linera</i> Democracia cidadá e cidadanía democrática	95
<i>Eulalia Fernández Méndez</i> Restricións ao dereito á atención sanitaria dos estranxeiros irregulares	127
<i>Montserrat Recalde</i> A contribución da inmigración ao multilingüismo do Estado español	159
<i>Antonio Bernárdez Sobreira</i> O galego non é útil	201

LIMIAR

Ser inmigrante en tempos de crise. Unha ollada multidisciplinar

Historia e intrahistoria dunha publicación

Foi aló polos mediados da primeira década do século XXI cando, no marco do deseño dun máster en Servizos Culturais que aínda está en funcionamento, xorde en nós as dúas e de maneira un tanto inesperada o interese polas moi variadas dimensións en que a cultura interactúa cos movementos migratorios contemporáneos. Cuestións relacionadas cos procesos de mediación lingüística e cultural, tales como a posta a disposición dos novos e novas poboadores dos recursos cos que a sociedade de acollida conta para facilitar a súa integración, así como a análise das actuacións que nesta materia se estaban desenvolvendo xa daquela desde diversas instancias de carácter institucional, centraron en grande medida o noso traballo académico durante máis dun lustro. Ambas somos filólogas de formación, así que focalizar a nosa investigación no ámbito dos servizos culturais desde e para a inmigración supuxo no inicio dous puntos de partida incuestionables. O primeiro foi a necesidade da reciclaxe, que asumimos con maior ou menor éxito pero sempre con valentía e, desde logo, na convicción de que as metodoloxías de traballo en ciencias sociais e humanas que nós coñeciamos e practicabamos eran tamén viables no estudo dos fenómenos culturais; o segundo foi a asunción da interdisciplinabilidade, pois pisabamos un terreo que, a diferenza da gramática e en xeral da análise interna dos sistemas lingüísticos, xa non era da nosa propiedade en exclusiva. Esta última consideración foi a que nos permitiu beneficiarnos dun achegamento extremadamente enriquecedor a ámbitos de análise que, desde presupostos formativos tan diferentes como a lexislación, a socioloxía, a economía ou a didáctica, procuraban tamén a comprensión deste novidoso fenómeno da inmigración. Novidoso, iso si, unicamente en canto a inesperado en Galicia e en xeral no Estado español, mais (esa foi sempre a nosa convicción máis profunda) comparable, cambiando as

caras dos actores e a paisaxe xeográfica e humana, con calquera outro movemento de poboación que por razón económicas se desenvolvese en tempos próximos a nós. E de tales movementos de poboación Galicia sabe moito e, por sorte ou por desgraza, aínda continúa a aprender.

Embarcadas pois na apaixonante aventura de compartir o estudo do fenómeno migratorio con colegas sociólogas e sociólogos, economistas, xuristas, etc., decidimos en 2010 organizar un Curso de Verán da Universidade de Santiago de Compostela que titulamos «Mediación lingüística e integración de inmigrantes en Galicia: escola, sanidade e empresa» e que se desenvolveu no concello de Muros (A Coruña) entre o 26 e o 28 de xullo daquel ano. Este foi o auténtico punto de partida da publicación que nestes momentos presentamos, e varias das persoas que achegan os seus contributos nas nosas páxinas (en concreto, Montserrat Golías, Miguel Presno, Rosa María Verdugo e Montserrat Recalde) participaron tamén como conferenciantes ou relatores/relatoras naquelas xornadas, concibidas por nós coma un auténtico espazo de aprendizaxe interdisciplinar. Partindo das estratexias e instrumentos da mediación lingüística, que xa daquela se convertera no noso obxectivo de investigación máis evidente, achegámonos aos métodos cuantitativos e cualitativos para a descrición sociolóxica e económica dos procesos migratorios, mais tamén á realidade, sanitaria, escolar e laboral, dun colectivo que non é máis cá suma de diversos agrupamentos de orixe étnica, lingüística, formativa e espacial ben heteroxéneos. Contar con eles, cos nosos/as inmigrantes, algúns dos cales presentes para narrar a experiencia en primeira persoa, foi unha auténtica experiencia de achegamento á realidade do outro, tan próximo, tan diferente.

No final da primeira década do século XXI sobreveu a crise e todo cambiou. A realidade, as prioridades. Os actores e as actrices tiveron que mudar o seu papel, como tamén o mudaron as administracións e os medios de comunicación. Estes últimos converteron en personaxes prioritarios dos seus relatos de vida xa non aos nosos «novos poboadores», denominados xenerosamente «nuevos gallegos» nos eufóricos momentos de bonanza, senón ás novas e novos —e tamén inesperados— emigrantes, cualificados, universitarios e investigadores en moitos casos, que o mercado laboral galego e español non puido ou non soubo absorber. Os e as inmigrantes quedaron ás escuras. Con todo, nós persistimos no noso empeño de visibilización do

fenómeno, convencidas tanto do seu interese dado o carácter cíclico e transitorio desta decadencia, como da necesidade da súa análise, convencidas tamén de que moitos dos erros no deseño da estratexia integradora foron debidos a unha certa precipitación na posta en marcha das ferramentas. O relativo detemento dos fluxos e en todo caso a súa diminución aparecía, desde o noso punto de vista, como unha oportunidade para reflexionar sobre o noso modelo e analizar con certa calma as consecuencias, en termos de integración, da chegada de novos poboadores: onde viven, segregados ou integrados? Que consecuencias supuxo para eles e elas a importante restrición de cobertura sanitaria decidida polo goberno conservador do Estado? E na dimensión penal e delictiva, tivera algunha repercusión a significativa chegada de estranxeiros de anos anteriores? Procurando novas respostas neste novo escenario tomamos contacto cunha segunda tanda de analistas que desde a socioloxía, a didáctica ou o dereito aceptaron analizar, a pedimento noso, aspectos do novo escenario social en relación coa inmigración: Silvia Pérez Freire, Antonio Bernárdez Sobreira e Eulalia Fernández Méndez foron as incorporacións deste segundo momento.

As pezas —as persoas— que acabamos de sinalar conforman, conxuntamente, a publicación que construímos e que nestes momentos lle achegamos ao público, sen pretensión de exhaustividade de ningún tipo; sería unha temeridade pretender esgotar vías de análise nun campo de tanta amplitude e tan extraordinariamente aberto a achegas diversas e perspectivas de descrición diferentes. É o noso obxectivo unicamente dar a coñecer algúns desenvolvementos analíticos sobre os nosos novos procesos de poboación e as implicacións que estes supoñen, pertinentes mesmo en tempos de crise. Porque talvez os fluxos diminúan, ou mesmo desaparezan, todo parece indicar que transitoriamente; mais boa parte das persoas que viñeron cara a nós, senón todas, van continuar vivindo connosco e entre nós durante aínda moito tempo. Talvez para sempre.

Para rematar, só nos queda agradecerlle á Vicepresidencia Primeira da Deputación Provincial de Lugo (área de Cultura) o seu apoio e colaboración para que esta publicación chegase a ver a luz.

Montserrat Recalde
Carme Silva Domínguez

Inmigración e crise en Galicia

Montserrat Golías Pérez*

Universidade da Coruña

*Equipo de Socioloxía das Migracións Internacionais (ESOMI).

| **Introdución**

Analizar as migracións en Galicia non é algo recente. As idas e vidas da nosa poboación remóntanse no tempo á era da emigración masiva. E aínda que falamos de hai máis dun século non é necesario facer memoria, porque todas as familias galegas teñen un anaco do seu corazón no exterior.

Co comezo do milenio experimentouse un cambio na composición e tendencia dos fluxos migratorios, e este berce de emigrantes converteuse en acubillo para outros na procura dun destino mellor. Pero os que acaban de chegar non son alleos á nosa terra, e aínda que nos confundan os seus acentos moitos son os descendentes da nosa emigración.

2 **A inmigración nun país de emigrantes**

O vínculo histórico e cultural é un dos principais factores de atracción de Galicia como sociedade de acollida cuxa selección migratoria ten máis fundamentos sociais que económicos. Esta é en realidade a verdadeira capacidade de atracción, modesta na súa influencia de arrastre masivo e non modernizadora en canto á produtividade económica. Por iso a inmigración estranxeira en Galicia está moi por debaixo da maioría das comunidades autónomas, pero tamén por iso o proceso de integración na sociedade é moi salientable. En realidade a vaga expansiva da emigración histórica é a que condiciona a configuración deste particular contexto migratorio no que conviven estranxeiros, retornados, españois por herdanza ou por naturalización. Deste *stock* diverso pero integrado é do que imos ocuparnos a seguir.

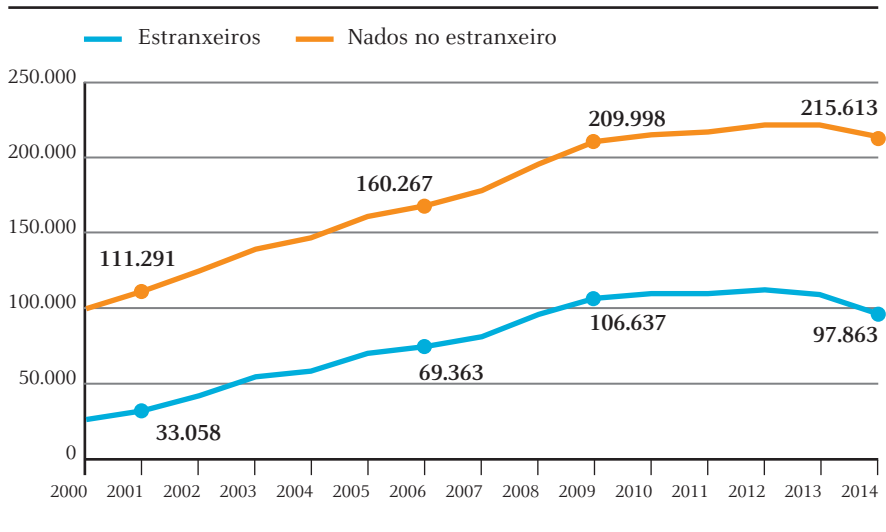
3 A importancia dos españois nados no exterior

Para realizar unha observación máis completa do *stock* de inmigrantes na nosa comunidade é preciso tomar como unidade de análise ás «persoas nadas no exterior». A través desta variable que recolle o Padrón Municipal de Habitantes, inclúese a todos os inmigrantes independentemente da súa nacionalidade (española ou estranxeira), agás o retorno dos naturais que non se reflicte nestes datos. Dentro do perfil de inmigrantes «nacionais» atoparíanse tanto os descendentes de españois, como os «estranxeiros» que adquiriron a cidadanía española por residencia. Aínda que no caso galego é evidente que o maior volume se atopa entre os primeiros, poñéndose de manifesto a particularidade da nosa comunidade como receptora da vaga expansiva da emigración.

Na evolución temporal do *stock* de inmigrantes en Galicia é onde se pode apreciar como a distancia entre o total de nados no exterior e o volume de estranxeiros se foi acurtando a partir do ano 2000. Esta variación na nacionalidade é consecuencia da chegada de poboación estranxeira que converteu a España e tamén a Galicia en país de acollemento. Mentres no comezo do milenio o peso dos españois sobre o total de nados no exterior representaba o 75%, este foi descendendo ata a metade. As regularizacións extraordinarias (2000, 2001) en España e o Proceso de Normalización de Traballadores Estranxeiros (2005) xunto cos factores de expulsión dos países de orixe («corralito» argentino no 2001 e golpe de estado en Venezuela no 2002) xogaron en favor deste proceso de explosión da inmigración.

Pero a emigración consecuencia da crise e a adquisición de nacionalidade daqueles estranxeiros con máis tempo de asentamento en Galicia ou por arraigo volveron a incrementar a diferenza entre os estranxeiros e nados no exterior, inda así estes últimos seguen a ter unha importante representación en Galicia. Se temos en conta os datos a 1 de xaneiro de 2014, o total de non españois empadroados en Galicia é de 97.863, mentres que aqueles vindeiros ao marxe da súa nacionalidade, ascenden a un total de 215.613, é dicir o 55% dos inmigrantes son nacionais, mentres que no resto do Estado español o 72% ten nacionalidade estranxeira.

Gráfico 1. Evolución da poboación inmigrante empadroada en Galicia

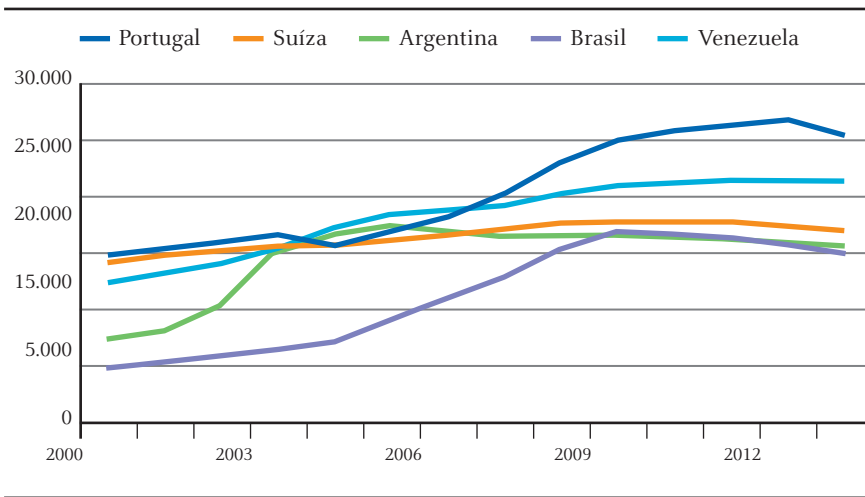


Fonte: Elaboración propia. Padrón Municipal de Habitantes (2000-2014). Instituto Nacional de Estadística.

4 A vaga expansiva da emigración galega

Se desagregamos por nacionalidade, fóra da inmigración «fronteiriza» procedente do veciño Portugal (que representa o 11% do total de inmigrantes empadroados no ano 2014) destacan os nados en Venezuela (10%), Suíza (8%), Arxentina e Brasil (7%). O que confirma que a inmigración está vinculada a emigración galega. E máis aínda se temos en conta a nacionalidade dos nados nestes países, entre os que destacan, segundo os últimos datos no que aparece desagregados por país de nacemento e nacionalidade (Padrón Municipal de Habitantes de 2013), os oriúndos de Suíza, dos que o 97% son españois, os de Venezuela, cun 81% de nacionais, e por último os nados en Arxentina dos que o 72% teñen a nacionalidade española.

Gráfico 2. *Inmigrantes empadroados en Galicia segundo principais países de nacemento*



Fonte: Elaboración propia. Padrón Municipal de Habitantes (2000-2013). Instituto Nacional de Estadística.

Esta composición dos vindeiros segundo nacionalidade e país de nacemento, abre o espectro de inmigrantes chegando a diferenciar ata seis tipos (Oso, Golías e Villares, 2008: 109).

Inmigración española

- 1.º Retornados: emigrantes nados en Galicia que regresan a súa terra.
- 2.º Familiares dependentes de retornados: descendentes de emigrantes galegos que migran arrastrados polo retorno destes, nados en países vinculados á emigración como Suíza, Alemaña, Francia, R. Unido, Venezuela, Cuba ou Arxentina.
- 3.º Descendentes autónomos de emigrantes galegos: fillos ou netos de emigrantes galegos que migran de maneira autónoma, nados tamén en países vinculados á emigración.

Inmigración estranxeira

- 4.º Estranxeiros con lazos con Galicia: sen vínculos familiares con emigrantes, pero con vínculos sociais e culturais con Galicia. Nados en países latinoamericanos vinculados á emigración galega.
- 5.º Estranxeiros sen lazos con Galicia: non teñen vínculos familiares con emigrantes nin vínculos sociais e culturais. Nados en países como Colombia, Marrocos, Romanía ou República Dominicana.
- 6.º Fronteirizos: sen vínculos familiares con emigrantes e con vínculos sociais e culturais pola proximidade xeográfica, referímonos aos procedentes de Portugal.

E neste «lugar migratorio», no que conflúen fluxos de diferente natureza e dirección (Izquierdo e Noya, 1999), é onde se fan máis visibles as diferenzas entre un e outro tipo de inmigrantes. Os descendentes de españois e retornados non atopan as mesmas dificultades có resto de inmigrantes, non só polas redes de apoio senón porque son considerados españois de pleno dereito. Doutra banda están os fronteirizos procedentes de Portugal, traballadores que sempre estiveron presentes no noso territorio e cos que mantemos ademais de proximidade xeográfica, tamén cultural, e o feito de ser membros da Unión Europea, o que reduce en gran medida as trabas para a súa integración laboral no noso país. Por último, os non comunitarios achegados dende países sen vínculos con Galicia, como Marrocos e Colombia, levan tempo

residindo nas nosas terras, polo que xa contan coa cobertura que lles dan as súas propias redes e o seu tempo de estancia na nosa comunidade favorece a súa estabilidade xurídica (permiso de residencia e mesmo nacionalidade) e integración social.

Xa que logo, os máis vulnerables, pola súa fragilidade ante esta nova coxuntura, son os estranxeiros, sobre todo os extracomunitarios, que desembarcaron na nosa comunidade de maneira máis recente e para os que a súa estadía depende da súa continuidade no mercado laboral.

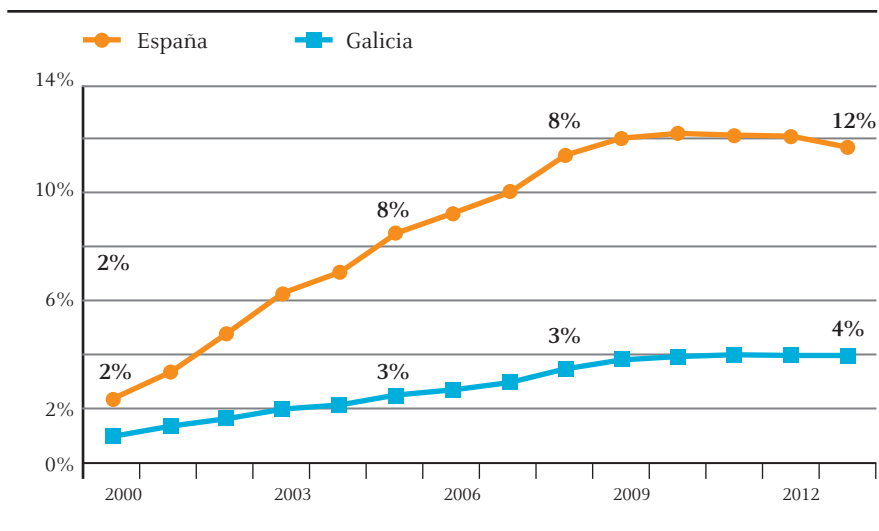
4.1 Os máis vulnerables ante a crise: a poboación estranxeira

Ao longo destas páxinas repetiremos a palabra crise en innumerables ocasións: está presente na nosa contorna, o traballo, a familia e os medios de comunicación. O problema do paro en España converteuse na principal preocupación (77%), como indica o último barómetro publicado polo Centro de Investigacións Sociolóxicas (xullo de 2014). E aínda que é certo que os efectos da crise son xeneralizados, algúns sectores da poboación víronse máis afectados ca outros, e, en calquera análise sobre a realidade social nestes momentos, é inevitable facer unha reflexión sobre en quen bate con máis dureza. Nun estudo sobre o impacto da crise no colectivo inmigrante, a nacionalidade xoga un importante papel, facendo máis vulnerables aos non cidadáns. En Galicia debemos prestar maior atención aos 97.863 estranxeiros empadroados no ano 2014. Trátase dos máis febles, xa que o estatus de non español limita en gran medida calquera expectativa económica ou social debido a tódalas trabas que implica non ser cidadán; máis aínda no caso dos extracomunitarios, porque necesitan dun permiso de traballo para residir na legalidade e porque se ven sometidos a regra da «preferencia nacional» á hora de atopar emprego. En primeiro lugar, vexamos a composición e tendencia da inmigración estranxeira en Galicia, para posteriormente analizar os efectos da recesión sobre este colectivo.

4.1.1 Evolución e tendencia da inmigración estranxeira en Galicia

Galicia engadiu 72.261 persoas ao *stock* de estranxeiros desde o comezo do milenio. Os datos do Padrón Municipal de habitantes confirman o crecemento migratorio da nosa comunidade, pero constitúe unha constante que ano a ano a poboación estranxeira en España medra con máis ímpeto. Xa vimos que os factores de atracción en Galicia non son os que mais propician o avance na posición internacional da nosa comunidade no ámbito das sociedades industriais, nin do coñecemento e dos servizos de media produtividade. Aínda que si o sexa nos ámbitos sociais e culturais das sociedades seguras e tolerantes.

Gráfico 3. Evolución do peso dos estranxeiros sobre a poboación total, Galicia e España



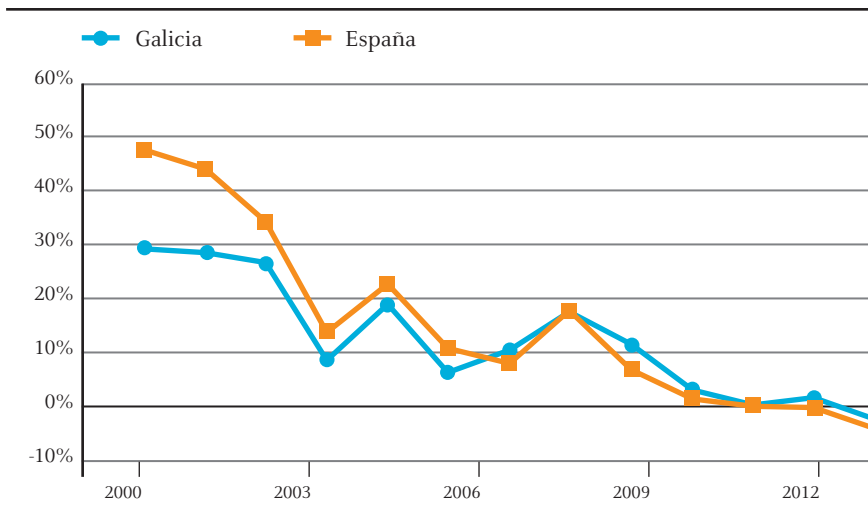
Fonte: Elaboración propia. Padrón Municipal de Habitantes (2000-2013). Instituto Nacional de Estadística.

O ritmo de crecemento da poboación estranxeira foi tranquilo e favorable xa que pode ser manexable polos poderes públicos e integrable na sociedade en comparación con outras comunidades como Madrid (18%),

Cataluña (22%), Comunidade Valenciana (15%) ou Andalucía (13%), que aglutinan o 68% dos estranxeiros, mentres que Galicia tan só concentra o 2% do total da poboación non española residente no noso país a 1 de xaneiro de 2014.

No caso da nosa comunidade, aínda que non se produciu unha perda de poboación ata o ano 2014, experimentouse un proceso de desaceleración, que quedou patente dende o inicio da crise (2008). Nos últimos seis anos o volume de estranxeiros empadroados tan só se incrementou en 2.295 persoas, sendo esta tendencia máis acusada para o total de España cun crecemento negativo para o mesmo período do -5%, e dicir 268.504 estranxeiros menos no 2014 con respecto ao ano 2008.

Gráfico 4. Incremento anual acumulado da poboación estranxeira, Galicia e España

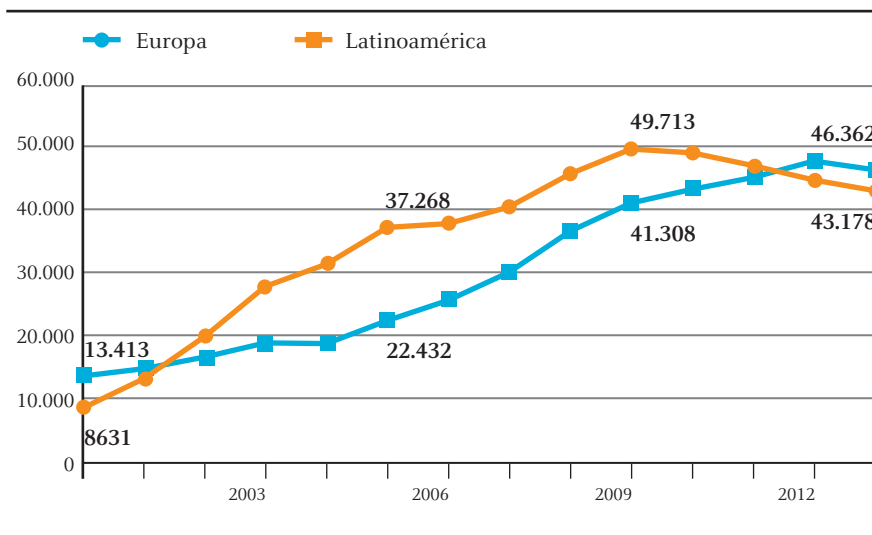


Fonte: Elaboración propia. Padrón Municipal de Habitantes (2000-2013). Instituto Nacional de Estadística.

A comezos de século os inmigrantes estranxeiros viñan do Espazo Económico Europeo: o 52% do total no ano 2000. O seu peso descendeu ata representar case un terzo no ano 2005; o oco foi colmado pola inmigración

latinoamericana que saltou dende o 34% ao 54% no mesmo ciclo, trocándose practicamente as proporcións. Do mesmo xeito que no resto do territorio español, tamén en Galicia se produce o fenómeno da «latinoamericanización da inmigración» (Martínez, 2003: 31), explicado en boa parte polas políticas selectivas que converteron en «preferidos» aos procedentes de América Latina (Izquierdo *et alia*, 2003). No caso galego esta preferencia foi salientable grazas ás redes de apoio dos compatriotas con dobre nacionalidade. Pero a partir do ano 2007 coa entrada dos países de Europa do leste e en concreto de Romanía na Unión Europea, e o posterior inicio da crise que atrae os veciños portugueses en busca dun destino mellor, é cando se produce un novo avance da inmigración europea que chega a superar á latinoamericana nun 6% (5.619 persoas) neste último ano de análise (2014).

Gráfico 5. Inmigración estranxeira segundo principais áreas xeográficas



Fonte: Elaboración propia. Padrón Municipal de Habitantes (2000-2013). Instituto Nacional de Estadística.

Se temos en conta os datos do Padrón, o 19% dos estranxeiros son fronteirizos.

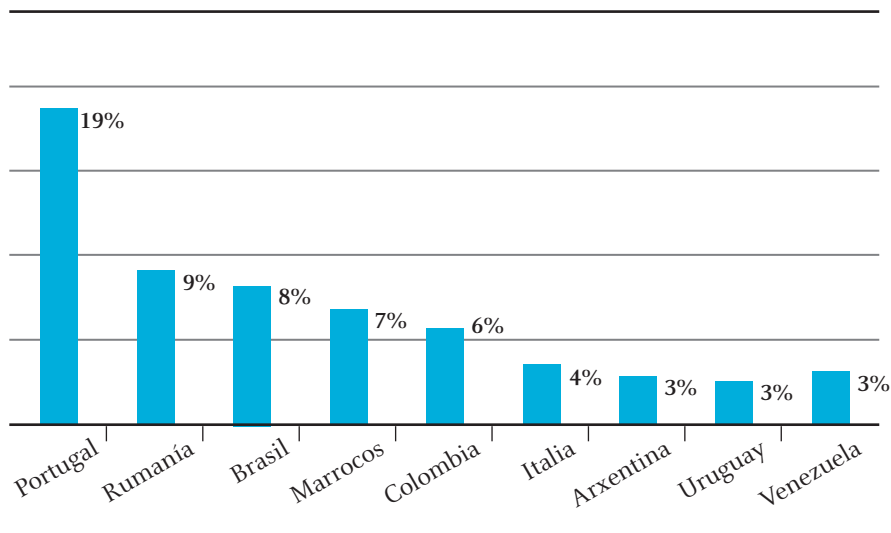
Os veciños portugueses ostentan o primeiro posto, arrincan no ano 2000 co 35% da poboación estranxeira na nosa comunidade, pero é evidente a diminución ata o ano 2005 no que perden 21 puntos porcentuais. Como xa se comentou, no último sexenio prodúcese un progresivo incremento dos portugueses nos padróns galegos como consecuencia da crise económica máis acusada no país veciño. Aínda que o fluxo portugués siga sendo o maioritario, trátase dunha inmigración temporal e circular e neste caso a dimensión da súa integración ten menor relevancia.

Un 22% concentra as principais nacionalidades sen lazos con España: Romanía (9%), Colombia (6%) e Marrocos (7%). Os correspondentes ás nacionalidades «sen lazos», escollerían Galicia como destino, ben pola saturación do mercado laboral noutros puntos do territorio español, atraídos tamén polas cadeas migratorias e de solidariedade como é o caso dos marroquís e senegaleses, ou en busca dun contexto apropiado para criar os seus fillos.

En último lugar e concentrando o 17% da poboación estranxeira atópanse os tres países latinoamericanos que representan a inmigración con lazos con Galicia: Brasil (8%), Arxentina, Venezuela e Uruguai (3%). Trátase de descendentes sen nacionalidade española, que aínda sendo netos ou bisnetos de galegos foron excluídos dos supostos legais para a adquisición da cidadanía. Tamén inclúe a aqueles que non son descendentes pero pertencen a estes países. Ambos, herdeiros ou non, chegan á nosa comunidade atraídos polo apoio das redes sociais xa sexan familiares, veciñais ou de amizade, elemento principal para a definición espacial do asentamento.

Se lembramos a análise sobre nados no exterior, vemos como estas nacionalidades tiñan maior peso cando ignorabamos a cidadanía dos residentes, pero os datos do Padrón Municipal de Habitantes non nos permiten cruzar estas dúas variables por nacionalidade para o caso galego. É importante ter en conta tamén a presenza dos nacionais de Italia, que na actualidade representan o 4%. A investigación cualitativa demostranos que se trata de procedentes de Arxentina e Uruguai, sobre todo deste primeiro país que adquiriron a nacionalidade italiana dun dos seus ascendentes ou a través do seu cónxuxe, pero que elixiron Galicia polos lazos de sangue ou as cadeas migratorias. A adquisición de cidadanía italiana é menos restrinxida cá da española, por iso esta é unha das estratexias a seguir polos descendentes nestes países aínda que o destino sexa España.

Gráfico 6. Distribución dos estranxeiros en Galicia segundo principais nacionalidades



Fonte: Elaboración propia. Padrón Municipal de Habitantes (2014). Instituto Nacional de Estadística.

4.1.2 O panorama laboral dos estranxeiros

Entre as circunstancias individuais que motivan a decisión de emprender a aventura da emigración atópanse múltiples respostas: o desemprego en orixe, a depreciación da moeda, o interese por rendibilizar os aforros, a procura de promoción ou continuidade profesional e dun ambiente favorable para o establecemento da familia, etc. Pero existe un obxectivo común en cada un destes proxectos, fundamental para a consecución das expectativas postas nesta viaxe: a obtención dun emprego digno que permita o benestar familiar, xa sexa no país receptor ou enviando remesas á orixe.

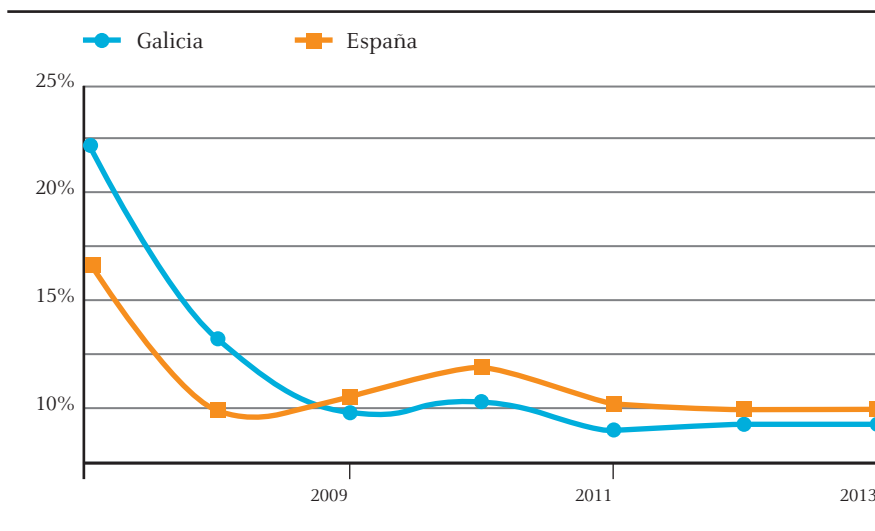
Unha vez chegados á sociedade de acollida, as prioridades cambian e vense adiadas nun primeiro momento pola necesidade de subsistencia. No periplo migratorio moitos dos soños que o emigrante trae na súa maleta pérdense polo camiño, frustrando os desexos anhelados en orixe e aceptando

os empregos que lles ofrece o mercado laboral da comunidade receptora. Chegan a desenvolver traballos por baixo da súa formación, enfrontándose aos prexuízos do empresario ou empregador e dedicándose a labores incrustados no que se denominan «nichos laborais» (De Lucas, 2003: 32)

O primeiro golpe neste período de recesión, experimentouno este colectivo por varios motivos. En primeiro lugar a súa menor antigüidade laboral convérteos nos primeiros expulsados do mercado de traballo. O segundo motivo sería que os sectores de ocupación da poboación estranxeira, como a construción ou os servizos, foron os máis afectados pola crise económica, polo que, máis ca unha cuestión de preferencia por parte dos empresarios, podería tratarse dun factor de inestabilidade en canto ao tipo de contrato e a actividade a desenvolver. Doutra banda, a famosa premisa de que os estranxeiros ocuparon o oco deixado pola poboación autóctona ten o seu efecto adverso cando esta poboación volve optar polos empregos non cualificados, enchendo de novo ese baleiro que no seu momento serviu de atracción de man de obra estranxeira. En resumo a inestabilidade e a preferencia polo nacional xogan na súa contra. Vexamos estes argumentos con números e comprobemos que duro foi o golpe para os estranxeiros.

Se tomamos os datos do pasado ano 2013, a media anual dos estranxeiros na seguridade social galega representaba o 1,9% do total do Estado español (30.707 persoas). Retrocedendo ao punto de arranque da inmigración estranxeira en Galicia (ano 2000), nas altas á seguridade social evidéncianse os procesos de regularización extraordinaria, entre os que destacan a normalización de traballadores estranxeiros que tivo lugar en 2005, cun 41% máis de altas con respecto ao ano anterior. Pero o impacto da crise económica queda patente nas cifras de afiliacións do últimos anos. No ano 2008 Galicia contaba con 12.216 traballadores estranxeiros máis que no 2013. Desde o comezo da recesión, a tendencia en descenso foi a mesma tanto para a nosa comunidade como o total de España.

Gráfico 7. Incremento anual acumulado das altas de estranxeiros á seguridade social en Galicia e España (2007-2013)

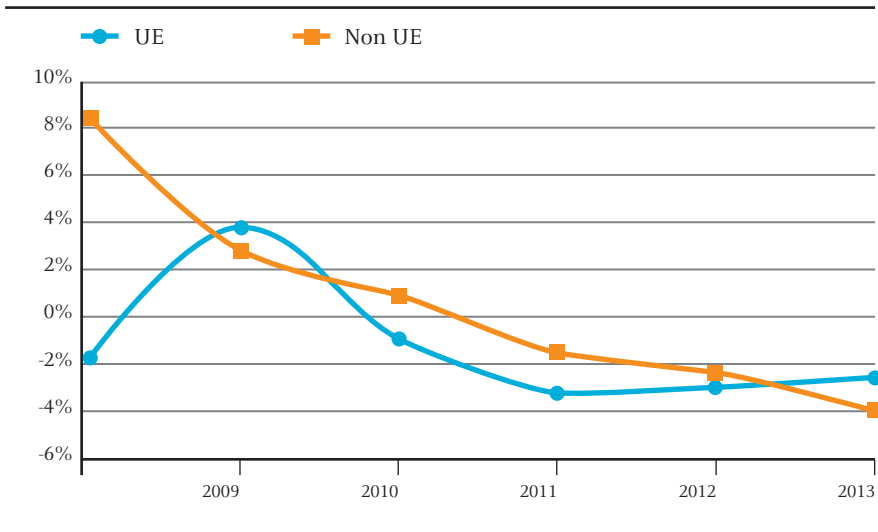


Fonte: Traballadores estranxeiros afiliados á seguridade social en alta laboral (2007-2013). Ministerio de Emprego e Seguridade Social

O 60% dos estranxeiros dados de alta na Seguridade Social en Galicia son extracomunitarios, en concreto trátase de 18.292 traballadores, fronte aos 12.414 procedentes da Unión Europea.

Pero coa finalidade de ter en conta o xa anunciado efecto da crise sobre os non comunitarios debemos remitirnos á evolución da media anual de altas. Entre 2008 e 2013, perdéronse 3.970 afiliacións de membros da Unión Europea, este descenso é superior para os non comunitarios, 5.262 afiliacións. Os vectores do gráfico que segue ilustran claramente este progreso ano a ano, que aínda que negativo en ambos os casos, é nefasto para os non membros da UE.

Gráfico 8. Evolución do incremento anual acumulado das afiliacións de estranxeiros á seguridade social, segundo procedencia (2008-2013)



Fonte: Media anual das afiliacións de estranxeiros á seguridade social Anuario de Estatísticas Laborais (2007-2013). Ministerio de Emprego e Seguridade Social.

Nas nacionalidades de orixe dos traballadores extracomunitarios en Galicia pódese establecer tamén unha diferenciación entre aqueles que teñen lazos coa nosa comunidade e os que non.

Traballadores con lazos con Galicia. Os traballadores brasileiros supoñen o 11% das altas dos non comunitarios e o 7% do total de estranxeiros (2.002 traballadores). Ademais de manter conexión coa nosa comunidade, tamén a teñen co país veciño, que non só emite os seus traballadores nacionais cara a Galicia, tamén os doutras procedencias. Se comparamos a media anual de 2013 con respecto á do ano 2008, aínda que se perderon afiliacións correspondentes a traballadores deste país, a cantidade non foi moi elevada, tan só 405, e a súa proporción na distribución porcentual das afiliacións de estranxeiros é superior na actualidade. Arxentina, Uruguai e Venezuela mantéñense en proporcións similares, o 5% sobre o total de afiliacións de extracomunitarios, ao redor dos 900 traballadores. Con respecto ao ano 2008,

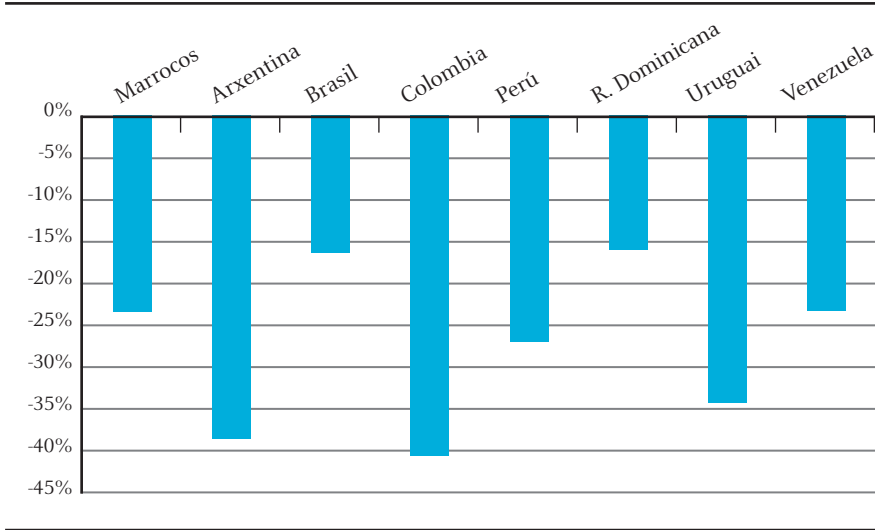
destaca a perda de afiliados orixinarios de Arxentina e Uruguai sobre todo, que neste ano de comezo de crise representaban o 7% cada un.

Traballadores sen lazos con Galicia. Debemos destacar o caso de Colombia; a súa antigüidade no noso país e en Galicia visibilízase nos rexistros da Seguridade Social, nos que representa o 6% do total de traballadores estranxeiros na nosa comunidade e o 10% dos extracomunitarios (1.915 afiliacións). O tempo de estancia dos traballadores marroquís na nosa terra tamén se fai evidente con 1.447 traballadores de alta, mantendo a mesma porcentaxe que no ano 2008, o 8% das afiliacións de extracomunitarios. A perda neste caso con respecto a estes seis anos é tan só de 450 traballadores. A presenza de traballadores peruanos e dominicanos é significativa entre as afiliacións galegas; dentro da distribución de Extracomunitarios: a primeira aglutina o 8% e a segunda o 7%, porcentaxes similares as que representaban no ano 2008. Con todo, e do mesmo xeito que as nacionalidades mencionadas neste apartado, estes experimentaron unha redución no volume de altas á seguridade social, sobre todo no caso dos traballadores peruanos vinculados ao sector pesqueiro.

Chama a atención a maior presenza das nacionalidades sen lazos, pero é preciso lembrar que moitos dos procedentes dos países da emigración galega teñen nacionalidade española, polo que non se atoparían dentro deste rexistro de afiliacións.

A tendencia xeral é de perda de traballadores, consecuencia inevitable da recesión económica e da destrución de emprego. O cálculo do incremento acumulado das altas para o período 2008-2013 ofrécenos unha imaxe máis clara do impacto sufrido por estes traballadores con maior presenza na nosa Comunidade, en todos os casos aínda que en maior ou menor medida, é de signo negativo.

Gráfico 9. Incremento acumulado das principais nacionalidades de traballadores estranxeiros de alta na seguridade social en Galicia, 2008-2013



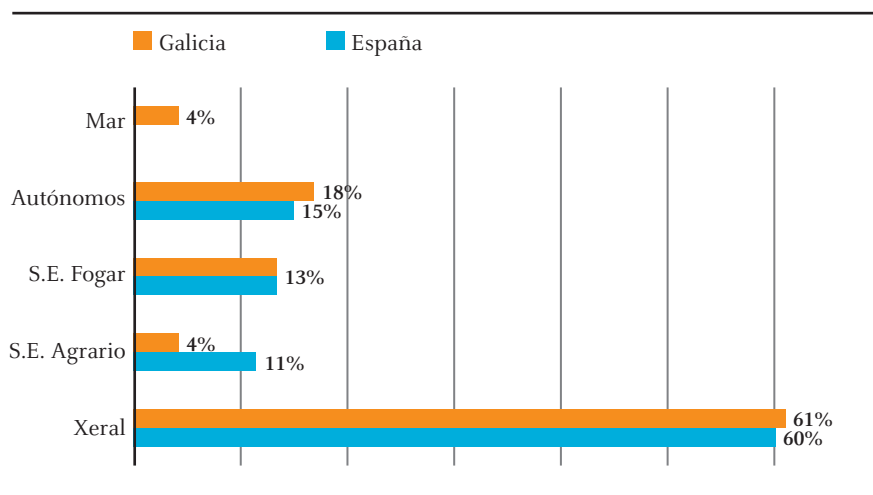
Fonte: Media anual das afiliacións de estranxeiros á seguridade social Anuario de Estatísticas Laborais (2008 e 2013). Ministerio de Emprego e Seguridade Social.

Vexamos unha fotografía actual da situación laboral dos estranxeiros en Galicia. Segundo o informe que ofrece o Ministerio de Emprego e Seguridade Social nas últimas cifras (media de setembro de 2014), Galicia conta con 29.611 traballadores estranxeiros de alta na seguridade social. O 78% atópanse dentro do réxime xeral, que inclúe «xeral», «sistema especial agrario» e «sistema especial fogar». Para o total do estado esta porcentaxe supón o 84,5% das afiliacións. Dentro deste réxime, os traballadores do xeral representan tanto para España como para Galicia en torno ao 60% das afiliacións, o segundo en importancia é o sistema especial de empregados do fogar, supoñendo tanto para o total nacional como para a nosa comunidade o 13%. Este é un dos nichos laborais habituais para os traballadores e sobre todo as traballadoras estranxeiras (Martínez, 2010: 125). As afiliacións dentro do Sistema Especial Agrario roldan o 4%, mentres que para o total do Estado español representan o 11% das altas.

Tanto para España como para Galicia, o segundo réxime en canto a volume de altas é o de autónomos, pero en Galicia (18%) supera en tres puntos o total nacional. Podemos atopar dúas explicacións a este fenómeno de incremento no traballo por conta propia: por un lado o temor a perder a cotización por parte daqueles que deixaron de estar empregados por conta allea lévaos a darse de alta como traballadores autónomos, por outro o «contapropismo» pode ser unha estratexia para fuxir dos nichos e a situación laborais nos que se atopan enclaustrados os traballadores estranxeiros (Villares e Oso, 2005: 3).

Canto ao mar, no xeral do estado apenas é perceptible pero en Galicia atópase equiparado á agricultura, cun 4%. En último lugar atopamos o réxime de carbón que non ten relevancia nos datos estatísticos sobre traballadores estranxeiros nin en España, nin en Galicia.

Gráfico 10. *Altas de traballadores estranxeiros na Seguridade Social segundo tipo de Réxime. España e Galicia (2014)*



Fonte: Elaboración propia. Afiliados estranxeiros á Seguridade Social, Ministerio de Emprego e Seguridade Social (media setembro 2014)

A nacionalidade e o sexo condicionan a ocupación dos traballadores por unha serie de estereotipos que lles atribúen calidades positivas ou negativas para a realización de determinadas tarefas. A distinción en función da

procedencia, comunitaria ou extracomunitaria, destaca naqueles réximes menos cualificados, como son o fogar e mar. No primeiro caso, o 85% dos traballadores deste sistema especial non pertencen a UE, mentres que no total de altas no mar é o 82%.

Táboa 1. *Distribución das afiliacións de estranxeiros en Galicia por réximes (2014)*

	UE	Non UE
Xeral	8.975	9.078
S.E. Agrario	618	540
S.E. Fogar	592	3.283
Autónomos	2.323	2.914
Mar	228	1.060
Total	12.735	16.875

Fonte: Afiliados estranxeiros á Seguridade Social, Ministerio de Emprego e Seguridade Social. (media setembro 2014)

No réxime xeral (agás agricultura e fogar) destacan os traballadores procedentes do país veciño cun 28% das altas. Canto aos traballadores autónomos, Portugal volve ser o país emisor da maior parte (21%) seguido dos chineses cun 15,5%. Na agricultura é sobresaínte o peso dos romaneses que representan o 31,7% das afiliacións, a continuación atopáanse os portugueses e marroquí, ambos cun 19,6% do total das afiliacións. Nas afiliacións ao mar abundan as nacionalidades máis masculinizadas, como senegalesa (15,8%), portuguesa (14,9%), peruana (13,6%) e marroquí (12,6%).

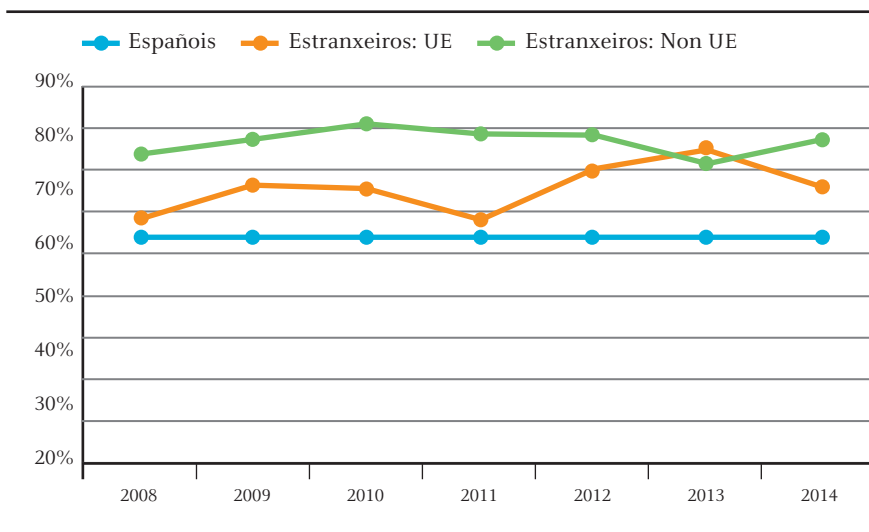
Pola contra, en Galicia as traballadoras de fogar son fundamentalmente mulleres, polo que non é de estrañar que sexan os países latinoamericanos os que achegan máis afiliacións: Brasil (12%), Colombia, Perú (8%) e República Dominicana (7,4%).

Outra das fontes oficiais que nos ofrecen os datos do ámbito laboral é a *Enquisa de Poboación Activa*. A comparación das taxas de paro entre nacionais e estranxeiros, confirman a vulnerabilidade destes últimos. A proporción de

activos sobre a poboación en idade de traballar é superior entre os estranxeiros. Se tomamos os datos da metade do ano (2.º trimestre de 2014), a diferenza entre a taxa de actividade de autóctonos e estranxeiros en Galicia é de 19 puntos, sendo do 72,64% para os segundos, e esta incrementouse en tres puntos dende o inicio da crise no ano 2008 (69,23%).

Se distinguimos entre comunitarios e extracomunitarios, en ambos casos a súa taxa é superior á dos españois, pero no caso dos non pertencentes a Unión Europea, esta foi máis elevada ao longo do período 2008-2012 (datos do 2.º trimestre), equiparándose no ano 2013, aínda que volveu repuntar no 2014.

Gráfico 11. *Evolución da taxa de actividade dos estranxeiros en Galicia segundo área xeográfica de procedencia*



Fonte: Elaboración propia. Enquisa de Poboación Activa (2008-2014).
 Datos do 2.º trimestre. Instituto Nacional de Estadística.

A pesar deste indicador, a porcentaxe de activos sen emprego supera ao dos españois. A taxa de paro autóctona disparouse do 8 ao 22%, pero no caso dos estranxeiros os datos son máis alarmantes cun incremento de 22 puntos ate o segundo trimestre de 2013 no que a porcentaxe era de 12,44% e foi ascendendo ata o 34,46%.

Tendo en conta as áreas xeográficas de procedencia topámonos de novo coa maior inestabilidade laboral dos extracomunitarios que presentaban a metade do ano 2013 unha taxa de paro de 37,18% fronte ao 29,26% dos europeos.

Táboa 2. *Evolución da Taxa de Paro en Galicia*

	Total	Española	Estranxeira	UE	Non UE
2008/T2.º	8,33	8,12	12,44	9,58	13,44
2009/T2.º	12,93	12,52	20,19	7,40	23,84
2010/T2.º	15,58	14,91	26,77	22,40	28,21
2011/T2.º	16,75	15,75	34,23	40,85	32,48
2012/T2.º	21,07	20,09	37,40	38,39	37,04
2013/T2.º	22,40	21,69	34,46	29,26	37,18

Fonte: Elaboración propia. Enquisa de Poboación Activa (2008-2013, 2.º trimestre). Instituto Nacional de Estadística.

4.1.3 *Dificultades para a permanencia*

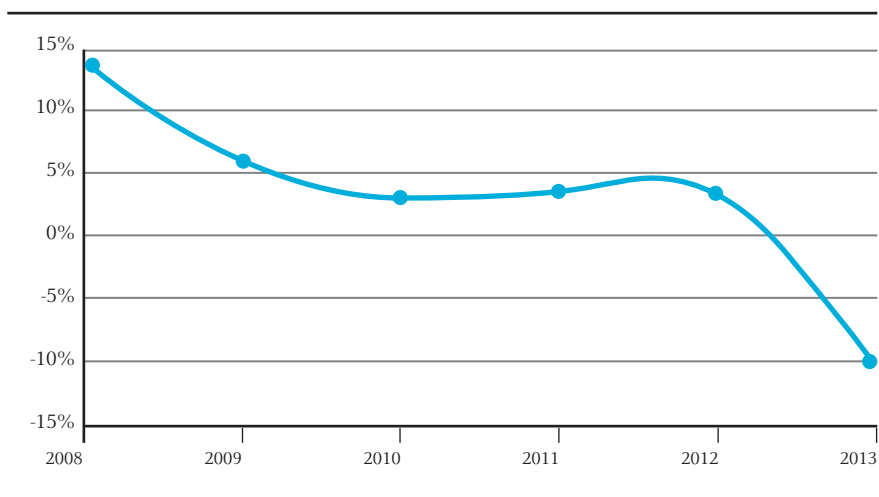
A fragilidade por parte dos estranxeiros non comunitarios é indubidable xa que arriscan a súa estancia e a das súas familias por non poder renovar os seus permisos de residencia. Claro que a condición de comunitario, como ben saben os traballadores romaneses e os portugueses, non é un escudo que protexe das discriminacións salariais e dos abusos de condicións laborais.

A evolución en descenso dos permisos de residencia en vigor da poboación extracomunitaria é un dos efectos directos que tivo a perda de emprego por parte desta poboación. A tendencia na concesión dos permisos de residencia a estranxeiros evoluciona, como é lóxico, de maneira paralela ao Padrón de Habitantes, máis aínda desde a entrada en vigor da Renovación do Padrón de Estranxeiros. As baixas padronais coinciden con aqueles que non puideron seguir residindo en España de maneira regular e decidiron volver ao seu lugar de orixe, ou probar sorte noutra comunidade ou país.

Do mesmo xeito que se apreciaba nos datos do *stock* de estranxeiros desde o ano 2000, os permisos de residencia incrementáronse nos anos anteriores ao comezo da crise económica, como consecuencia dos xa mencionados procesos de regularización (2000, 2001 e 2005) e da entrada de novos estados membros na Unión Europea no ano 2007.

Entre o ano 2000 e 2004, a porcentaxe de permisos en Galicia creceu ata un 55% (13.381 permisos máis). Se tomamos os catro anos seguintes (2004-2007), o aumento foi do 75% xa que se engadiron un total de 32.312 permisos. Pero nos anos seguintes (2008-2013) nin sequera se chegou ás cifras do primeiro cuatrienio, cun acrecentamento do 5%, é dicir, un total de 4.796 permisos. Se tomamos os datos ano a ano, o efecto da crise faise máis evidente tal como se amosa no seguinte gráfico.

Gráfico 12. *Incremento interanual dos permisos de residencia en vigor en Galicia*



Fonte: Elaboración Propia. Estranxeiros con certificado de rexistro ou tarxeta de residencia en vigor (a 31 de decembro). Observatorio permanente da Inmigración, Ministerio de Emprego e Seguridade Social.

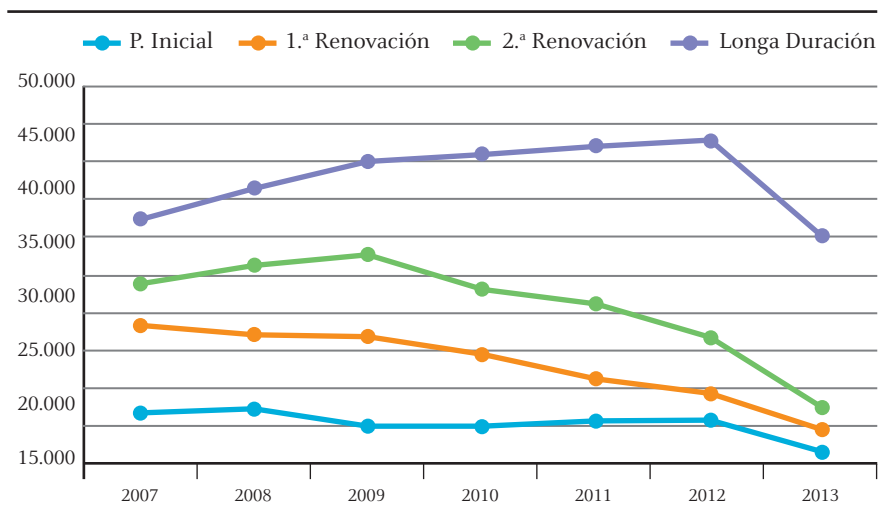
O peso dos extracomunitarios, e dicir do réxime xeral, foi inferior ao longo de todos os anos de crise económica, manténdose en torno ao 44% agás o derradeiro ano no que as concesións a non europeos descendeu ata o 37%, o que pon de manifesto a súa dificultade de permanencia.

A 31 de decembro de 2010 produciuse un cambio de signo no crecemento das concesións de permisos a extracomunitarios (-1%) que en termos absolutos supuñan 306 autorizacións menos que no ano anterior, xa se albiscaban as dificultades ante as que se atopaban os estranxeiros non comunitarios. Pero no 2013, o decaemento foi espectacular con respecto ao ano anterior, -23%, e no total do período da crise (2008-2013) non só non se incrementaron as autorizacións de residencia en réxime xeral senón que se contou con 4.754 menos.

Se temos en conta o tipo de autorizacións, tanto os permisos iniciais como as renovacións caeron estrepitosamente, destacan negativamente as concesión de residencia iniciais e de primeira renovación, a primeira cun decrecemento do 78% e as segundas do 72% con respecto ao inicio da crise, o que supón un total de 12.697 permisos menos que no 2008. Aínda que non tan acusado o descenso das segundas renovacións tamén e significativo: perdéronse ata 6.129 permisos con respecto ao comezo deste transo económico. Pola contra, as autorizacións para residir e traballar en España indefinidamente, é dicir os permisos de residencia «de longa duración», continuaron crecendo paulatinamente a pesar da recesión, o que reflicte o grao de asentamento da poboación estranxeira residente na nosa comunidade. Esta instalación corrobórase co lixeiro incremento dos permisos en «circunstancias excepcionais», que se conceden principalmente por razóns de arraigamento laboral, social ou familiar. Pero malia esta tendencia xeral, no ano 2013 experimentouse unha baixada nas concesións dun 14% con respecto ao ano anterior.

Observando os datos de evolución segundo tipo de permiso que se reflicten no seguinte gráfico, podemos inferir que a crise económica afectou en maior medida aos recentemente chegados, é dicir aos permisos de residencia temporal e inicial.

Gráfico 13. Evolución dos permisos de residencia de réxime xeral, por tipo de permiso



Fonte: Elaboración propia. Estranxeiros con certificado de rexistro ou tarxeta de residencia en vigor (a 31 de decembro). Observatorio Permanente da inmigración, Ministerio de Emprego e Seguridade Social.

En canto á distribución por nacionalidades, do mesmo xeito que sucedía co *stock* de empadroados, o protagonismo corresponde á inmigración fronteiriza que aglutina o 22% do total das autorizacións, se ben, Romanía tamén merece mención con 9.113 cartóns que supoñen o 10% do total de permisos en Galicia.

De entre os extracomunitarios, Marrocos aglutina o 7% do total e o 19% dos rexistros en Réxime Xeral. Ségueno o conxunto de nacionalidades de Latinoamérica, xa mencionadas na análise do Padrón Municipal de Habitantes pola súa maior presenza numérica; entre estes destacaríamos á poboación colombiana, a segunda cun maior número de permisos de residencia en Galicia (4%) e que acumula o 10% dos permisos en réxime xeral. Logo sitúase Brasil con 2.655 autorizacións en vigor. Outros países sen vínculos con Galicia pero con arraigo temporal son China (8%), Perú (7%) e República Dominicana (6%). Finalmente, atopamos tres países con lazos coa emigración galega: Arxentina e Uruguai, que representan o 4%, e Venezuela co

3% do total dos cartóns de extracomunitarios, con menor presenza entre os estranxeiros pois a meirande parte deles posúe a nacionalidade española.

4.2 ¿Quen chega e quen se vai?

A través destes parágrafos puidemos reparar non só no presente, senón tamén no pasado da migración galega. É esta unha das particularidades da nosa comunidade que, se ben non é unha das máis significativas cuantitativamente, representa un complexo contexto migratorio no que converxen as entradas e saídas de nacionais e estranxeiros, sendo as primeiras superiores a pesar da crise económica, e nutrido á nosa demografía de inmigrantes, que non es- traños. E quizais sexa este o motivo polo que o saldo migratorio en Galicia se mantivo con signo positivo ata o ano 2012, sobre todo no caso da poboación estranxeira na que as entradas superaban as saídas en 1.347 persoas, mentres que para os españois producíase o proceso inverso, contando cun saldo de -615 persoas. Os últimos datos da Enquisa de Variacións Residenciais amó- sannos como a famosa «resiliencia», termo moi utilizado nas circunstancias actuais, vai chegando ao seu fin. Na nosa comunidade, no ano 2013 o saldo total tórnase negativo (-2.471), aínda que no caso dos estranxeiros (-588) continúanse a producir moitas menos saídas que as dos autóctonos (-1.883)

4.2.1 *Os que seguen chegando a Galicia*

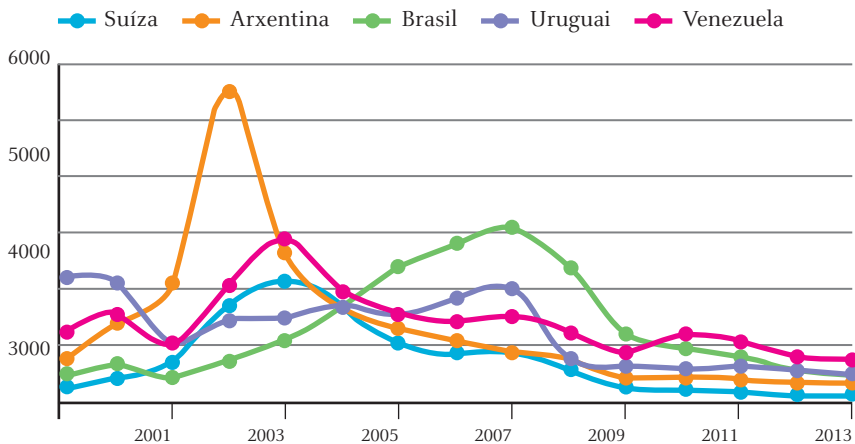
Aínda que o feito de emigrar é sempre un desafío, o coñecemento reduce o risco e, do mesmo xeito que os nosos devanceiros acudían ao reclamo e a protección dos seus parentes, os migrantes actuais activan o mesmo mecanismo pondo rumbo ao coñecido. Esta é unha das explicacións de que Galicia conti- núe sendo acolledora, aínda en tempos de crise. E dicimos acolledora porque ao abeiro dos seus parentes e coñecidos os vindeiros habitantes preparan a súa instalación e a dos seus.

O 38% das entradas de españois procedentes do estranxeiro en Galicia co- rresponden a persoas que naceron no exterior, dato que confirmaría a hipóte- se de que se trata de descendentes da emigración galega. E para aseverar esta

afirmación non hai máis que ter en conta a procedencia destes recentes novos poboadores a pesar dos tempos que corren no noso país. Os tres primeiros países de procedencia son Venezuela cun 7% do total de entradas, seguido de Cuba (6%) e de Suíza (5%); para esta última nacionalidade o peso dos españois é do 94%, mentres que en Venezuela o 65% das altas residenciais na nosa comunidade teñen nacionalidade española e no caso de Cuba practicamente a metade. Pero estes fluxos tamén dependen da situación nos países emisores: no caso de Cuba e Venezuela o exemplo é claro pois a súa conxuntura actual propicia a emisión, mentres que cando falamos de Suíza trátase dun nexo sólido coa nosa comunidade propiciado polas permanentes idas e vidas de galegos, manténdose vivos os lazos veciñais, familiares e económicos.

Se temos en conta a evolución cronolóxica das chegadas dende o exterior, os factores *push* fanse máis evidentes; no gráfico apréciase como determinados momenos de convulsión social, política e económica en orixe foron acicate para activar de novo as redes migratorias e de apoio aos descendentes do éxodo galego.

Gráfico 14. *Evolución das altas residenciais procedentes do estranxeiro en Galicia, segundo país de procedencia*



Fonte: Elaboración Propia. Inmigración procedente do estranxeiro segundo lugar de procedencia (1999-2013). Instituto Galego de Estatística

4.2.2 Os que se van

Coa crise económica os que viñeron regresan e os que nunca marcharon fan as súas maletas —a cuestión é saber quen son os que o fan. Como xa avanzamos, as persoas de nacionalidade española son as que en maior número toman rumbo cara ao exterior. Cando ollamos para o seu destino, atopámonos de novo cos países do gráfico anterior (gráfico 14) que foron perdendo entradas e agora son os máis destacados entre as baixas residenciais. Dos nacionais que deciden abandonar Galicia máis alá das fronteiras españolas, os datos amosan que entre as preferencias de destino atópanse os países europeos que xa foran lugar de acollemento a partir da década dos 60 (Alemaña, Reino Unido e Francia), entre os que salienta Suíza, co 19% de saídas dende Galicia. Repítense a carreira, esta vez arroupados polos familiares e veciños que decidiron quedar. Fóra da Unión Europea os españois emprenden o camiño cara á Arxentina (6%), Brasil (4%) e Venezuela (12%), esta última con maior representatividade dada a menor distancia temporal coa emigración, ao igual que Suíza. Neste caso, trátase dos propios retornados e dos seus fillos, nados neses países pero con dobre nacionalidade. Das escasas saídas de estranxeiros é o veciño Portugal o que populariza as emisións (6%), aplicando a lóxica da circularidade favorecida pola proximidade.

En definitiva, os movementos migratorios en Galicia, xa sexan de ida ou volta, caracterízanse pola influencia das redes de veciños e familiares, que as recesións económicas tanto en orixe como en destino non van a anular dunha plumada, todo o contrario, agora vólvense a engraxar as mesmas cadeas migratorias. Herdamos o movemento, non por gusto senón por necesidade, migracións de ida e volta que mudan o seu rumbo pero non cesan xamais.

Referencias

- CENTRO DE INVESTIGACIONES SOCIOLOGICAS. *Barómetro Abril 2012. Estudio n.º 2941*.
- DE LUCAS MARTÍN, Francisco Javier (2003): «Inmigración y globalización. Acerca de los presupuestos de una política de inmigración», *Inmigración y ciudadanía: perspectivas sociojurídicas*. Universidad de La Rioja. 23-52.
- IZQUIERDO, Antonio e NOYA MIRANDA, Javier (1999): «Lugares migratorios. Una propuesta teórica y metodológica para el análisis de la integración social de los inmigrantes», *Revista Migraciones*, 6, 19-42.
- IZQUIERDO, Antonio, LÓPEZ DE LERA, Diego e MARTÍNEZ BUJÁN, Raquel (2003): «The favorites of the Twenty-First Century: Latin American Immigration in Spain», *Studi Emigrazione* 149, 98-124.
- LÓPEZ DE LERA, Diego (2005): «Tendencias migratorias recientes en Galicia», en C. Solé e A Izquierdo (Coords.), *Integraciones Diferenciadas: Migraciones en Cataluña, Galicia y Andalucía*. Madrid: Anthropos, 22-38.
- OSO CASAS, Laura e VILLARES VARELA, María (2005). «Mujeres inmigrantes latinoamericanas y empresariado étnico: dominicanas en Madrid, argentinas y venezolanas en Galicia», *Revista Galega de Economía* 14 (1-2), 1-19.
- OSO CASAS, Laura, GOLÍAS PÉREZ, Montserrat e VILLARES VARELA, María (2008): «Inmigrantes extranjeros y retornados en Galicia: la construcción del puente transnacional», *Revista Política y Sociedad*, vol. 45, 1, 103-117.
- MARTÍNEZ BUJÁN, Raquel (2003): *La reciente inmigración latinoamericana en España. Serie de Población y Desarrollo*. Santiago de Chile: CEPAL-CELADE. Onu.
- MARTÍNEZ BUJÁN, Raquel (2010): *Bienestar y cuidados: el oficio del cariño. Mujeres inmigrantes y mayores nativos*. Madrid: CSIC.

O contributo dos imigrantes na economía española e nos países de orixe durante o último ciclo de crecemento económico

Rosa Maria Verdugo Matés

Departamento de Economía Aplicada

Universidade de Santiago de Compostela

1 Os fluxos migratórios na Europa do após-guerra

Trás a finalização da II Guerra Mundial nos países do Centro e Norte da Europa produze-se umha reactivação económica sem precedentes na história da humanidade. Neste contexto de crescimento económico a demanda de trabalho desses países superou a oferta interna, polo que estas economias se vírom obrigadas a recorrer a força de trabalho estrangeira que, em grande medida, chegaria dos países do Sul da Europa (Estado espanhol, Grécia, Itália e Portugal). Desde o ponto de vista económico, beneficiárom-se tanto os países emissores como os receptores: nos países emissores, a saída de emigrantes aliviou a situação de desemprego e subemprego e possibilitou a chegada de remessas que servírom para impulsar o seu processo de industrialização; nos países receptores, a chegada de imigrantes possibilitou taxas de crescimento que seriam impossíveis sem o aporte desta força de trabalho estrangeira e, ao mesmo tempo, favoreceu o ascenso laboral dos autóctones (Berger e Mohr, 2002).

Este modelo de crescimento entrou em crise trás a subida dos preços do petróleo do ano 1973, facto que incidiu negativamente no fluxo migratório que saía dos países do Sul do continente europeu. As economias cápitalistas europeas só mostrárom signos de recuperação a meados da década de 1980.

Mas umha vez superada a conjuntura de crise económica nom se volvérom produzir correntes significativas de saída de trabalhadores espanhóis, por dous factores: por umha parte, os estados receptores deixárom de demandar quantidades significativas de força de trabalho estrangeira e, por outra parte, as mudanças económicas, políticas e sociais que operárom no Estado espanhol favorecérom a permanência dos autóctones (Verdugo Matés et alia, 2004a).

A condição periférica da economia espanhola no continente europeu provocava que, até começos da década de 1970, se registaram poucas entradas de estrangeiros no território espanhol. E os que entravam nom o faziam para incorporar-se ao mercado laboral. Nessa altura, residiam 165.000 estrangeiros no Estado espanhol, dos que 114.000 eram jovens estudantes —basicamente iberoamericanos, que vinham cursar estudos universitários— e 50.000 turistas-residentes, na sua maioria jubilados, sobre todo do Reino Unido, Alemanha e Suécia, que se instalavam na costa mediterránea atraídos polo maior poder adquisitivo que tinham os seus ingressos na economia espanhola e polo clima cálido dessas regiões espanholas¹.

Posteriormente, a recuperação económica de meados da década de 1980 das economias cápitalistas europeas junto coa entrada do Estado espanhol na Comunidade Económica Europeia no ano 1986, provocárom que a economia espanhola começara a perfilar-se como um destino atrativo para a imigração laboral. Outros factores que explicam a intensificação da imigração nos estados do Sul da Europa fôrom o rápido crescimento económico das últimas décadas, a existência dumha legislação mais permisiva coa entrada de estrangeiros que a existente noutros países da Europa comunitária, o peso relativo da economia informal em diversos sectores da economia e a proximidade geográfica e os vínculos históricos com países que actualmente som emissores de população (López Sala, 2005: 171-175).

Desta forma, os países europeus que na década de 1960 fôrom emissores de emigrantes som, desde finais do século xx, os maiores receptores de imigrantes do continente europeu. Assi, os dados publicados pola OCDE

¹ Estes dados fôrom tirados da página web do Colectivo IOÉ e, segundo se indica, calculárom-se a partir de informação obtida na Comisaría General de Documentación, na Dirección General de Migraciones e no Instituto Nacional de Estadística.

indicam que durante o período 1997-2008, o número de estrangeiros nos países da U.E.-15 incrementou-se em 9,3 milhões, sendo o Estado espanhol o que experimenta um maior aumento (4,5 milhões), seguido por Itália (2,3 milhões), Grécia (350.000) e Portugal (268.000). O resto de países, entre os que estão os antigos receptores de imigrantes do após-guerra, detectam incrementos de população estrangeira muito inferior² (tabela 1).

Tabela 1. *N.º residentes estrangeiros na U.E.-15*

	1998	2007	Incremento	% Incremento
Alemanha	7.319.593	6.744.879	-574.714	-7,9
Áustria	686.481	840.247	153.766	22,4
Bélgica	891.980	971.448	79.468	8,9
Dinamarca	256.276	298.490	42.214	16,5
Estado espanhol	748.953	5.220.577	4.471.624	597,1
Finlândia	85.060	132.708	47.648	56,0
França	3.258.500	3.501.100	242.600	7,5
Grécia	292.040	643.066	351.026	120,2
Holanda	662.400	688.375	25.975	3,9
Irlanda	219.296	413.223	193.927	88,4
Itália	1.090.820	3.432.651	2.341.831	214,7
Luxemburgo	152.900	205.889	52.989	34,7
Portugal	177.774	446.333	268.559	151,1
Reino Unido	2.207.000	3.824.000	1.617.000	73,3
Suécia	499.931	524.488	24.557	4,9
UE-15	18.549.004	27.887.474	9.338.470	50,3

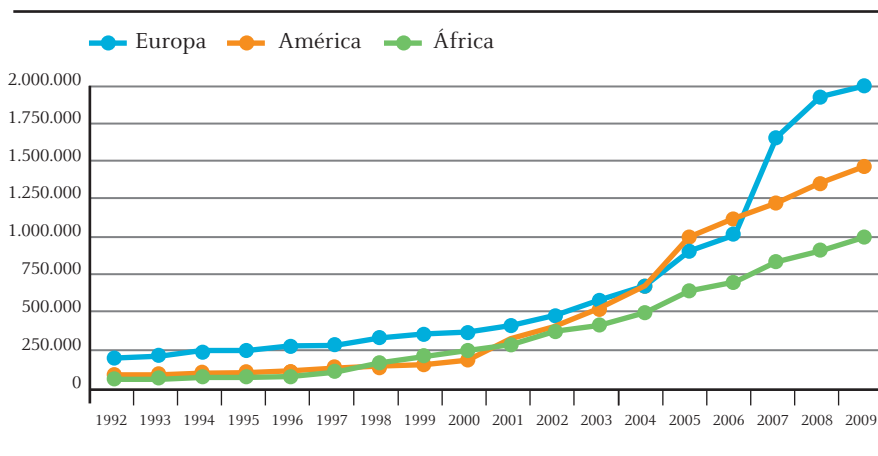
Fonte: International Migration Database (OCDE)

² A única excepção é o Reino Unido, que durante este período aumentou o número de estrangeiros em 1,6 milhões.

Efectivamente, desde meados da década de 1990 aumentárom as chegadas de estrangeiros ao território espanhol. Deste modo, se nos guiamos polas cifras oficiais publicadas polo Ministerio de Trabajo, o território espanhol passou de ter 393.000 residentes estrangeiros em 1992 a mais de 500.000 em 1996, superando o milhom em 2001 e os dous milhons no 2004, situando-se a cifra perto dos cinco milhons no ano 2009³.

Além destas mudanças quantitativas, também se detectam outras qualitativas, de forma que ao longo deste período vai mudando o peso das diferentes nacionalidades. A grandes traços, até o ano 2003 predominavam as de origem europeu, mentras que no período 2004-2006 destacam as americanas (fundamentalmente latinoamericanas) e desde o 2007 as europeas⁴ (Gráfico 1).

Gráfico 1. Residentes estrangeiros segundo continente (1992-2009)



Fonte: E.P. a partir de dados do Ministerio de Trabajo

³ Estes som os dados publicados polo Ministerio de Trabajo, onde só se registram os estrangeiros com documentos em vigor. Sem embargo, segundo o Padrón Municipal de Habitantes, onde están inscritos boa parte dos estrangeiros em situaçom irregular, a 1 de Janeiro de 2010 haveria 5,7 millons de estrangeiros residindo no território espanhol, o que situaria o número de indocumentados num milhom.

⁴ Do ano 2006 ao 2007, aumentam as procedências de países da Europa do Leste, sendo os casos mais significativos o de Romania, que passou de 211.000 residentes a 604.000, e o de Bulgária, que passou de 60.000 a 127.000.

Lamentavelmente, o auge da imigração nos países do Sul da Europa não esteve exento de brotes xenófobos e racistas. Tradicionalmente, quando os Estados se convertem em importantes receptores de imigrantes começam a aplicar políticas de restrição migratória que fundamentam em argumentos onde destacam aspectos negativos da imigração. Os mais empregados historicamente são que os imigrantes saturam o mercado de trabalho, aumentam a pressão sobre os serviços públicos e aumentam a insegurança social (Mármora, 2002). Sem embargo, as diferentes investigações realizadas demonstram exactamente o contrário: os trabalhadores estrangeiros aumentam o emprego das sociedades em que se estabelecem, não reduzem os salários do país em que se instalam e são contribuintes netos às contas do Estado. No seguinte epígrafe aportamos dados de algumas destas investigações realizadas em diversos países europeus e no Estado espanhol.

Antes de continuar, queremos aclarar que o nosso objectivo não é defender a imigração pelo seu contributo positivo na economia, senão debater que a imigração tenha efeitos económicos negativos. Necessitaríamos outro trabalho para desenvolver a nossa posição em relação à imigração: normalmente só se responsabiliza aos países pobres da saída de emigrantes do seu território e não se tem em conta o papel dos países ricos na configuração do sistema económico capitalista actual, dominado pelos organismos internacionais que defendem os interesses dos países desenvolvidos e incrementam a pobreza nos países subdesenvolvidos.

2 O contributo dos imigrantes nos países receptores

2.1 Alguns dados relativos ao contributo económico dos imigrantes no caso europeu

Como dezámos anteriormente, um dos preconceitos sobre os imigrantes é que aumentam as taxas de desemprego da economia. Agora bem, num estudo realizado para os países da Europa Ocidental elaborado a partir de dados fornecidos por Eurostat, afirma-se que durante o período 1993-97:

As mutações económicas, o abrandamento do crescimento e o aumento da taxa de desemprego nos países europeus de imigração não levaram à substituição sistemática dos cidadãos estrangeiros pelos nacionais, excepto em determinados sectores em declínio como é o caso da indústria em França e na Bélgica. Além disso, não há propriamente uma substituição no sentido estrito do termo em que os cidadãos estrangeiros seriam substituídos pelos nacionais, mas sim supressões de postos de trabalho que afectariam mais aos estrangeiros. Conclui-se, por conseguinte, que os sistemas de produção europeus mantêm uma certa dependência em relação à mão-de-obra imigrante. (De Ruyg, 2000: 18-19).

Na mesma linha, outras pesquisas realizadas indicam que nos países da União Europeia as taxas de desemprego da população estrangeira som superiores às da população autóctone (OCDE, 2000).

Outros investigadores indicam que longe de aumentar o desemprego, os imigrantes som criadores netos de emprego. No caso de Portugal existem investigações que falam na criação de postos de trabalho dos imigrantes. Em concreto, afirma-se:

Para além deste nível de considerações, acerca dos efeitos da imigração no mercado de trabalho, há que ter em atenção o efeito da criação de postos de trabalho induzidos pela imigração. Por um lado, o imigrante não é somente um produtor, ele é também um consumidor que, como tal, vai dar trabalho

aos que produzem e distribuem bens de consumo, bens duráveis e serviços e, como tal, contribuem para o aumento do PIB. (Ferreira, 2000: 48).

Outro preconceito sobre os imigrantes é que reduzem os salários do país em que trabalham. Sem embargo, os dados estatísticos existentes não permitem estabelecer um coeficiente de correlação entre as alterações salariais e a actividade da mam-de-obra imigrante. Se partimos do pressuposto de que as duas categorias de mam-de-obra (nacional e estrangeira) são complementares, ou seja que o mercado de trabalho está fortemente segmentado e que os cidadãos nacionais recusam ocupar determinados postos de trabalho (tal e como acontece), concluímos que a chegada de trabalhadores estrangeiros não aumenta necessariamente a taxa de desemprego. As diferentes categorias de mam-de-obra são utilizadas em segmentos diferentes do mercado de trabalho e um aumento da produção e do emprego num determinado segmento pode ocorrer simultaneamente ao desenvolvimento dum outro segmento que exija a contratação de força de trabalho pouco qualificada e pouco remunerada. Pela sua parte, os modelos econométricos que consideram substituíveis as diferentes categorias de mam-de-obra, concluem que o aumento dos efectivos numa determinada categoria pode reduzir os salários (pela maior concorrência dos assalariados) e numa redução do emprego das outras categorias que, ao ver reduzidos os seus salários, se retiram parcialmente do mercado de trabalho. Em qualquer caso, os resultados indicam que o impacto dos estrangeiros sobre o mercado de trabalho é, em regra geral, positivo para todas as categorias de mam-de-obra e quando é negativo as suas reduzidíssimas consequências afectam fundamentalmente aos imigrantes. Os resultados obtidos para diferentes países chegam à mesma conclusão. Assim, num estudo realizado pela OCDE indica-se que em Portugal o efeito da imigração nos salários é fraco (OCDE, 2000).

A seguir, passamos a analisar os efeitos económicos e demográficos da imigração na economia espanhola.

2.2 O contributo económico e demográfico dos imigrantes no caso español

O incremento experimentado polo número de traballadores estrangeiros na economía española permitiu umhas taxas de crecemento económico que nom seriam possíveis sem o aporte desta forza de traballo inmigrante. Assi, numha investigación realizada pola *Oficina Económica del Presidente del Gobierno* para o período 1996-2006 aportam-se dados que demostram a importancia do traballo inmigrante no crecemento económico español. Di-se, por exemplo:

En los últimos diez años, más de un punto porcentual del crecimiento medio anual se puede asignar a la inmigración, es decir, casi el 30% del crecimiento medio anual. Este porcentaje es mucho mayor en los últimos cinco años, en que la inmigración explica más del 50% del crecimiento económico. (Sebastián, 2006:30).

E tamém:

La inmigración ha tenido un impacto neto sobre la renta per cápita de 3 puntos en el periodo 1996-2005 y de 2 puntos en los últimos cinco años. Esto equivale a 623 euros por persona. (Sebastián, 2006).

A chegada de inmigrantes ao mercado de traballo español incidiu positivamente sobre a taxa de actividade feminina:

Las estimaciones realizadas sugieren que, por cada punto porcentual de aumento de la tasa de inmigración, la tasa de actividad de los cónyuges aumenta en 0,6 puntos porcentuales. De forma más concreta, más de un tercio de los 12 puntos porcentuales que ha aumentado la tasa de actividad femenina nativa en la última década [...] está ligado al fenómeno de la inmigración, elevándose este porcentaje hasta el 50% en los últimos 5 años. (Sebastián: 2006: 31).

Ao mesmo tempo, a inserção laboral dos estrangeiros reduziu o elevado desemprego estrutural da economia espanhola:

Así, en un contexto de reducción de la tasa de paro como la que se observa desde la mitad de los años noventa, los inmigrantes ayudan a reducir los desajustes del mercado de trabajo y, por tanto, reducen la tasa de paro estructural [...]. Concretamente, el efecto de la tasa de inmigración sobre la tasa de paro estructural es negativo y significativo, con un impacto cercano a dos puntos porcentuales en los últimos diez años. (Sebastián, 2006: 32).

Os imigrantes também contribuem positivamente nas contas do Estado, de tal forma que no triénio 2005-2007 se regista umha situação de superávit nas contas públicas espanholas:

En definitiva, en este apartado se ha constatado que los inmigrantes han contribuido positivamente al superávit del conjunto de las AA.PP. en 2005 explicando incluso el 50% de dicho superávit. (Sebastián, 2006:38).

Nesta mesma linha, numha investigação realizada para a economia espanhola no ano 1998, calculou-se que a diferença entre ingressos e gastos públicos imputados aos imigrantes era de 750.000⁵ euros a favor do Estado (Aparicio Gómez, 2003:100). Se dividimos essa quantidade entre os 748.958 estrangeiros que residiam no território espanhol no ano 1998, cada imigrante supuso um saldo positivo de 1565 euros a favor do Estado⁶.

Além do económico, os imigrantes também contribuem positivamente no âmbito demográfico. Na mencionada investigação realizada pola *Oficina Económica del Presidente del Gobierno* di-se:

El escenario demográfico que los principales organismos internacionales asignaban a España en 1996 era bastante sombrío. Así, por ejemplo, las previsiones de Naciones Unidas nos situaban en 2050 con 30 millones de personas

⁵ Na publicação figura a quantia em pesetas (196.122.965.222 pesetas).

⁶ Recentemente, a *Obra Social la Caixa* publicou um estudo onde se constata o impacto positivo dos imigrantes na economia espanhola (Moreno e Bruquetas, 2011).

en España [...]. Hoy, las previsiones del INE, sujetas a gran incertidumbre por esta nueva realidad demográfica, nos sitúan en torno a los 53 millones de habitantes en 2050. (Sebastián, 2006:3).

E tamém:

En los últimos años, la población en España ha experimentado tasas de crecimiento desconocidas en su historia. En el periodo 2000-2005 la población de España aumentó en más de 3 millones de personas, más que en los 20 años precedentes. El ritmo anual de crecimiento fue del 1,5%, superior incluso al del baby-boom de los años 60 y al de los años de la posguerra. (Sebastián, 2006:6).

Mas nom só no país de destino, senom que os imigrantes tamém contribuem positivamente no seu país de orixe através do envió de remessas, sendo escasas as investigaçons realizadas neste sentido polos investigadores espanhóis. Um simple dado revela-nos a importância que joga a economia espanhola no envió de remessas: segundo o *Banco Mundial* no ano 2009 a economía espanhola enviou 12.246 millones de dólares em remessas, e ocupou o posto número oito a nivel mundial por detrás de Estados Unidos, Arabia Saudita, Suíça, Federaçom Russa, Alemanha, Países Baixos e Itália. A continuaçom passamos a analisar o envio de remessas realizado polos residentes estrangeiros no território espanhol.

3 O pagamento de remessas na Balança de Pagamentos espanhola

A principal fonte para conhecer a saída de remesas desde a economia espanhola é o *Boletín Estadístico* do Banco de España. Em concreto, esta informação contabiliza-se nas transferências correntes da Balança de Pagamentos. Duas som as principais limitações que apresenta esta fonte estatística para a análise das remessas. Umha primeira limitação é que só existem dados anuais cum certo grado de desagregação por países desde o ano 2003. A escassa atenção que mereceu até hai pouco tempo esta partida dentro da Balança de Pagamentos espanhola pode explicar-se polo reduzido volume de remessas enviadas, resultado da escassa presença de imigrantes na economia espanhola. A segunda limitação dos dados de envio de remessas contabilizados na Balança de Pagamentos espanhola é a infravaloração. Assim, diferentes investigações indicam que o volume de remessas registado polo Banco de España é muito inferior ao volume real. Por exemplo, segundo um estudo publicado polo próprio Banco de España a infravaloração rondaria o 20% (Tello, 2006:12). Tal e como se indica nesse estudo, para evitar as elevadas taxas que cobram as entidades dedicadas ao envio de dinheiro, os imigrantes canalizam sempre que podem as suas remessas através de vias informais, bem aproveitando umha viagem ao seu país, bem utilizando a um familiar ou conhecido que vai ao país.

Tendo em conta estas limitações vamos analisar a evolução dos envios de remessas efectuados desde a economia espanhola nos últimos anos. Na tabela 2 apresentamos os dados dos envios de remessas do período 2003-2009. Neste breve período de tempo os pagamentos de remessas duplicárom-se, passando de 3.475 milhons de euros no ano 2003 a 7.213 milhons de euros no 2009, aumento que está claramente correlacionado co auge dos trabalhadores imigrantes neste mesmo período. Esta tendência alcista interrompe-se nos anos 2008 e 2009, cumha redução do volume de remessas enviadas, diminuição que se explica polo situação de crise económica e o desemprego que leva associado (e que afecta mais ao colectivo imigrante).

Tabela 2. Remessas enviadas desde a economia espanhola (2003-2009)

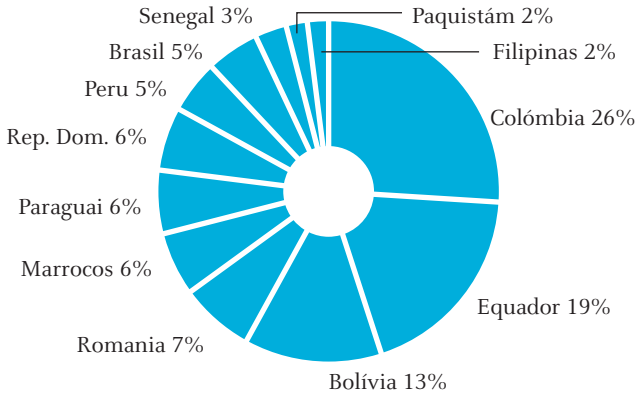
	Milhões de euros	△ (Milhões de euros)	△ (%)
2003	3.475		
2004	4.189	714	20,5
2005	4.936	747	17,8
2006	7.059	2.123	43,0
2007	8.449	1.290	19,7
2008	7.948	-501	-5,9
2009	7.213	-735	-9,2

Fonte: E.P. a partir do *Boletín Estadístico do Banco de España*

Os dados publicados no *Boletín Estadístico 2009* também permitem analisar o destino geográfico das remessas enviadas desde a economia espanhola. No Gráfico 2 observamos que no ano 2009 três países sudamericanos concentram mais da metade dos envios: Colómbia (26% do total de envios), Equador (19%) e Bolívia (13%). Se a eles somamos os envios doutros países latinoamericanos (Paraguai, República Dominicana, Peru e Brasil), temos o 75% dos envios. Este resultado é o esperado, já que os latinoamericanos residentes no território espanhol aumentáram a sua presença desde o ano 2001⁷.

⁷ As causas que explicam o auge da imigração latinoamericana podem consultar-se em Verdugo Matés e alii (2004b).

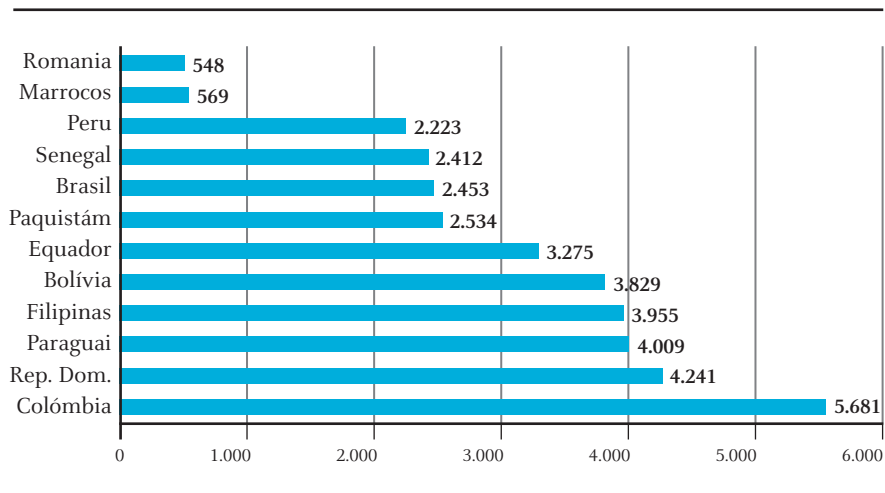
Gráfico 2. Envio de remessas por país (% do total)⁸



Fonte: E.P. a partir do *Boletín Estadístico 2009 do Banco de España*

Em todo o caso, o volume total de remessas de cada país depende, entre outros factores, do número de residentes estrangeiros de cada nacionalidade, de forma que um colectivo numeroso detentará um maior volume de envios. Para relativizar o peso dos envios de remessas de cada nacionalidade vamos calcular o envio per cápita dividindo o total de envios de cada país entre a População Potencialmente Activa (PPA) estrangeira desse país, é dizer, entre os residentes estrangeiros com idades compreendidas entre os 16 e os 65 anos. Desta forma incluímos unicamente aos estrangeiros que estão em idade de trabalhar, evitando assi que umha nacionalidade cum elevado número de menores ou de jubilados quede infravalorada neste cálculo. Os dados da PPA estrangeira extraemo-los do *Padrón Municipal de Habitantes* que publica o *Instituto Nacional de Estadística*, onde estão todos os estrangeiros documentados e a maioria dos indocumentados, evitando que umha nacionalidade cum elevado número de irregulares quede sobrevalorada neste cálculo (Gráfico 3).

⁸ A soma dos envios dos países deste gráfico é de 5.027 milhões de euros. Os 2.186 milhões de euros restantes aparecem na Balança de Pagamentos no epígrafe «outros». Segundo os serviços estatísticos do Banco de España, neste epígrafe incluem-se todos os países com menos dum milhão de euros de envios.

Gráfico 3. Remessas/PPA estrangeira (em euros) (ano 2009)

Fonte: E.P. a partir de dados do *Boletín Estadístico 2009* do Banco de Espanha e do Padrón Municipal de Habitantes 2010 do INE.

A partir dos dados do Gráfico 3 podemos diferenciar três grupos de países segundo o envio anual de remessas per cápita. O primeiro, formado por Colômbia, República Dominicana, Paraguai, Filipinas, Bolívia e Equador, cujos nacionais enviam mais de 3.000 euros anuais per cápita. Formam parte do segundo grupo, com envios de entre 2.000 e 3.000 euros anuais per cápita, Paquistão, Brasil, Senegal e Peru. O terceiro grupo, com algo mais de 500 euros anuais per cápita, o compõem Marrocos e Romaniaia.

Dentro do primeiro grupo encontramos aos países latinoamericanos que, como comentávamos anteriormente, têm uma presença recente no nosso país, o que ainda nos permitiu realizar o reagrupamento familiar, facto que incide positivamente sobre o volume de remessas que enviam. Os países do segundo grupo realizam envios per cápita algo menores, mas também elevados, incluindo-se dois países sudamericanos (Brasil e Peru), um asiático (Paquistão) e um africano (Senegal). Por último, os países do terceiro grupo, têm envios muito baixos. No caso de Marrocos, este reduzido volume poderia explicar-se por dois factores. Por uma parte, os marroquinos são os estrangeiros que levam mais tempo residindo no território espanhol,

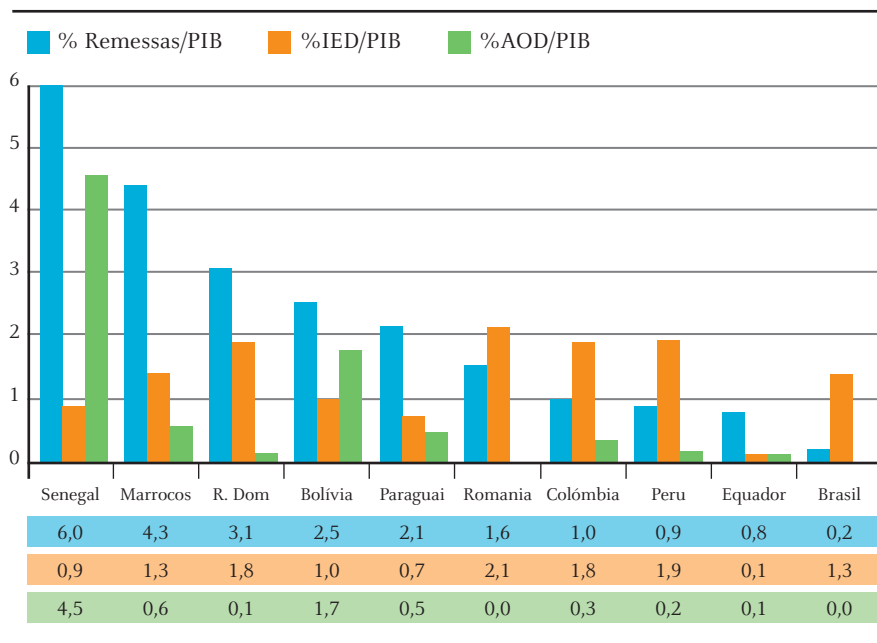
e diferentes estudos demostram que existe umha correlaçom negativa entre tempo de permanencia na emigraçom e volume de remessas enviadas, entre outros motivos porque se consegue o reagrupamento familiar; por outra parte, algumas investigaçoms indicam que os marroquinos canalizam umha gran parte dos seus envios através de vias informais, sobre todo levando eles mesmos o dinheiro quando visitam o seu país ou utilizando a um familiar que vai ao país, polo que nom aparecem nas cifras oficiais de envios.

A chegada de remessas aos países em desenvolvimento representa, na maioria dos casos, um volume muito importante de recursos. A continuaçom, para as principais nacionalidades que acabamos de analisar, vamos quantificar a importância que temem as remessas que chegam desde todo o mundo. Antes de continuar, queremos indicar que a chegada de remessas pode ser umha via que ajude ao desenvolvimento dos países que as recebem, mas para isso é necessário que os países receptores desenhem políticas que canalicem as remesas cara usos produtivos. De facto, e dada a escasez deste tipo de políticas, cada vez som mais abundantes os trabalhos que destacam os elementos negativos da recepçom de remesas.

4 A diáspora e as remessas

No Gráfico 4 representamos o peso percentual das remesas, do Investimento Estrangeiro Directo (IED) e da Ajuda Oficial ao Desenvolviemto (AOD) no Produto Interior Bruto em Paridade de Poder Aquisitivo (PIB PPA) para o ano 2009 dos países do Gráfico 3.

Gráfico 4. Remessas, IED e AOD (%PIB PPA) (ano 2009)



Fonte: E.P. a partir de dados do Banco Mundial

Os resultados deste cálculo mostram o importante peso das remessas na economia de alguns países. Assim, no ano 2009, o volume de remessas supôs o 23% do PIB PPA de Filipinas, o 6% de Senegal, o 4% de Marrocos e entre o 2 e o 3% da República Dominicana, Bolívia e Paraguai. Para a maioria dos países é maior o peso das remessas que o peso do IED ou que o da AOD. Além disso, e tal e como põem de manifesto diferentes investigações, o

fluxo de remessas é mais estável que o fluxo de AOD ou de IED, já que estes últimos —ao depender das decisões dos países desenvolvidos— diminuem significativamente nos períodos de recessão económica.

Os estrangeiros que residem no território espanhol procedem maioritariamente de países subdesenvolvidos. Alguns dados publicados pelo Banco Mundial podem ajudar-nos a ilustrar melhor a situação de subdesenvolvimento destes países. Por exemplo, em 2004, em România só o 57% da população tinha acesso a água potável na quantidade necessária, e Marrocos só o 52% da população adulta estava alfabetizada e em Peru o 53% da população estava por baixo da linha de pobreza. No ano 2005, a esperança de vida em Senegal situava-se nos 56 anos e em Bolívia a taxa de mortalidade dos menores de 5 anos era de 65 por mil.

Desde o ponto estritamente económico, para fazer-nos uma ideia do diferencial de ingressos que separa a la economía española das economias do Terceiro Mundo, no ano 2009 o PIB per cápita PPA de Senegal em relación al PIB per cápita PPA espanhol foi de 1 a 18, ou o que é o mesmo, um espanhol tinha 18 vezes mais poder aquisitivo que um senegalés. No caso de Bolívia, Marrocos e Paraguai a relación foi de 1 a 7. Assim, apesar dos baixos salários dos imigrantes no mercado laboral espanhol, desde o ponto de vista estritamente económico, para os imigrantes trabalhar na economia espanhola é uma importante fonte de ingressos para os seus familiares nos países de origem.

5 **Recapitulación**

Durante a década de 1960, e até o ano 1973, os países do Sul da Europa fôrom importantes emissores de emigrantes ao Norte e Centro de Europa, convertendo-se desde a década de 1990 nos principais receptores de imigrantes do continente europeu.

A saída de emigrantes dos países do Sul da Europa favoreceu aos países emissores e ao receptores. Da mesma forma, a chegada de imigrantes aos países do Sul da Europa está a operar positivamente sobre os países receptores e sobre os emissores.

No caso concreto do Estado espanhol, ao longo deste trabalho aportamos dados que indicam que os trabalhadores estrangeiros incidem positivamente no crescimento económico, no aumento da renda per cápita, no aumento da taxa de actividade feminina, na reduçom do desemprego estrutural e no aumento do superávit das contas do Estado.

Polo que se refere aos países de orixe, os imigrantes contribuem no seu país mediante o envio de remesas que significou, tal e como vimos para os países analisados neste trabalho, umha quantia superior que o Investimento Estrangeiro Directo ou a Ajuda Oficial ao Desenvolvimento.

Bibliografía

- APARICIO GÓMEZ, Rosa (2003): «O impacto económico da emigração: Custos para o Estado e movimento de consumo e salários – Espanha» em Corrêa D’Almeida, André (Coord.), *Impacto da imigração em Portugal nas contas do Estado*. Lisboa: Alto-Comissariado para a Imigração e as Minorias Étnicas, 85-124.
- BANCO DE ESPAÑA (2010): *Boletín Estadístico 2009*. Madrid: Banco de España.
- COLECTIVO IOÉ: <http://www.nodo50.org/ioe>.
- BERGER, John e Jean Mohr (2002): *Un séptimo hombre*. Madrid. Huerga y Fierro Ediciones.
- DE RUGY, Anne (2000): *Dimensão Económica e Demográfica das Migrações na Europa Multicultural*. Oeiras: Celta.
- FERREIRA, Eduardo de Sousa e RATO, Helena (2000): *Economia e imigrantes. Contributo dos imigrantes para a Economia Portuguesa*. Oeiras: Celta Editora.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA: *Padrón Municipal de Habitantes*. Madrid: Instituto Nacional de Estadística.
- LÓPEZ SALA, Ana María (2005): *Inmigrantes y Estados: la respuesta política ante la cuestión migratoria*. Barcelona: Anthropos Editorial.
- MÁRMORA, Lelio (2002): *Las políticas de migraciones internacionales*. Buenos Aires: Paidós.
- MINISTERIO DE TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES (2007): *Anuario Estadístico de Inmigración 2006*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- MINISTERIO DE TRABAJO E INMIGRACIÓN (2010): *Anuario Estadístico de Inmigración 2009*. Madrid: Ministerio de Trabajo e Inmigración.
- MORENO FUENTES, FRANCISCO JAVIER e BRUQUETAS CALLEJO, María (2011): *Inmigración y Estado de bienestar en España*. Barcelona. Obra Social “la Caixa”.
- OCDE (sen data): *International Migration Database* (<https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=MIG>).
- OCDE: (2000): *Perspectives économiques de l’OCDE – 68*. Paris: OCDE.
- SEBASTIÁN, Miguel (2006): *Inmigración y economía española: 1996-2006*. Documento publicado pola Oficina Económica del Presidente del Gobierno (15 de Novembro de 2006).

- TELLO, Patrocinio (2006): *Las remesas de emigrantes en la Balanza de Pagos de España: Consideraciones conceptuales y prácticas*. Madrid: Departamento de Balanza de Pagos del Banco de España.
- THE WORLD BANK GROUP (sen data): *Quick Quero selected from Word Development Indicador* (<http://data.worldbank.org/products/wdi>).
- VERDUGO MATÉS, Rosa María, LOIS GONZÁLEZ, Rubén e ALDREY VÁZQUEZ, José Antonio (2004a): «Os residentes estrangeiros em Espanha», em *GeoINova*, n.º 8, 2004, 11-33.
- VERDUGO MATÉS, Rosa María e ALDREY VÁZQUEZ, José Antonio (2004b): «Iberoamericanización de la inmigración española a comienzos del siglo XXI», em *Cuadernos Americanos*, n.º 106, Julho-Agosto 2004, 149-168.

Prostitución en Galicia: migracións e xénero

Silvia Pérez Freire*

Universidade de Vigo

*A autora pertence ao Grupo de Socioloxía e Antropoloxía aplicada da Universidade de Vigo, á Rede de investigación sobre Imaxinarios e Representacións da Universidade de Santiago de Compostela e á Rede galega contra a Trata.

Igualdade e a política pública da prostitución

No recente Estudo Mundial sobre o papel da muller no desenvolvemento (ONU, 2014) ponse de manifesto a importancia da igualdade de xénero nas accións orientadas a lograr o desenvolvemento sostible dos países. Tamén se fai referencia á insuficiencia que supón afrontar este reto mediante un enfoque meramente xurídico ou programático (é dicir, puramente formal) para lograr de facto a igualdade das mulleres cos homes. Na intención de asegurar isto, o estado non só debe eliminar todas as formas de discriminación contra a muller, incluída a discriminación estrutural e histórica, mediante a construción duns alicerces de igualdade formal ou xurídica, senón que debe garantir a realización destes dereitos. Isto é clave para entender un novo enfoque nas políticas públicas en materia de xénero. Non é novidoso, xa que a incorporación do denominado impacto de xénero está subscrita a moitas das medidas que se contemplaron en materia de igualdade (as accións positivas, sen ir máis lonxe) pero que exista un marco normativo internacional no que se manifesta claramente a necesidade de perseguir resultados, máis aló da existencia da norma, é un elemento que requerirá cambios de estratexias nas políticas públicas dos países membros que non só deben preocuparse de parecer igualitarios senón tamén de selo de xeito efectivo.

En que situación nos atopamos nesta materia en España e, por extensión, en Galicia? Segundo o denominado *Informe Sombra* elaborado para e desde a CEDAW (España, 2014) e a sociedade civil (con organizacións moi diversas especializadas neste campo) conclúese que no noso país:

- 1.º Existe unha persistencia na discriminación de xénero e carencia de medios na loita contra todas as formas de violencia de xénero. Isto provoca a inexistencia de estruturas de intervención, e as que sobreviven poñen de manifesto un desequilibrio territorial nos servizos de atención.
- 2.º Existe tamén unha persistencia de estereotipos discriminatorios que obstaculizan o acceso á xustiza e a obtención efectiva da mesma nos casos de violencia de xénero (graves déficits na prevención e formación dos axentes xudiciais).
- 3.º As reformas laborais e as medidas contra a crise son insensibles á perspectiva de xénero e vulneran o principio de igualdade. É por iso polo que as mulleres son as protagonistas da precariedade do emprego e atópanse instauradas na desigualdade dos seus dereitos económicos.

Asimesmo, existen tres ámbitos que mostran o estado de desvantaxe no que se atopan as mulleres: o traballo, imprescindible para obter autonomía, o ámbito da toma de decisións, co que se exerce a cidadanía e o control do seu corpo, a través da saúde e a sexualidade. As limitacións na autonomía económica, a autonomía física e a autonomía política das mulleres son indicadores de vulnerabilidade fronte ás crises económicas (Montaño e Milosavljevic, 2010).

Así pois, neste contexto socio-económico no que se acrecenta a percepción de falta de garantías no acceso á xustiza, á igualdade de oportunidades e ao dereito de non sufrir discriminación, que papel xoga a prostitución? Atopámonos ante un fenómeno cambiante, diverso e moi complexo no que se mesturan moitos outros escenarios xustapostos que están asociados á migración (tráfico), ao xénero (feminización da pobreza) e á globalización neoliberal (comercio sexual internacional). Saskia Sassen sitúa a prostitución dentro do núcleo duro das denominadas novas clases de servidumes, entre outras moitas, ás que nos conduciu a nova economía capitalista e as súas políticas neoliberais. As mulleres migrantes con necesidades económicas extremas e que buscan mellorar a súa situación constitúen a maioría da poboación dedicada a esta

actividade (dentro destas, as que se atopen en estancia irregular son as que teñen moitas menos alternativas). A prostitución preséntaselles como unha solución momentánea e rápida para sobrevivir e socialmente constitúese como unha institución social lexitimada a través da súa propia «naturalización», a súa principal razón de ser (a súa aparente inmanencia). Que as principais oferentes sexan mulleres e os principais demandantes sexan homes non só indica unha clara dimensión de xénero senón tamén de posición e de poder. A abrumadora desigualdade existente entre os colectivos que exercen estes dous papeis (en razón de status e de oportunidades) tamén definen o fenómeno.

Imaxinámonos un contexto de igualdade na prostitución? e, algo que tamén é pertinente preguntarnos: as consecuencias da súa normalización benefician ao conxunto das mulleres? No marco dos dereitos humanos, ten cabida o sexo como mercancía? En definitiva, coa prostitución é posible o principio de igualdade formal e efectiva acompañado dun desenvolvemento sostible en tanto que obriga do estado? A complexidade aquí expándese. Tentemos situarnos.

Contextos e definicións

Na lexislación española vixente (Constitución Española e Código Penal e Civil) a prostitución non é delito pero a posición do estado, ben sexa a través de disposicións normativas e/ou directrices e intervención político-social, posúe ambigüidades significativas. Existiu unha transposición evolutiva do tratamento legal da prostitución aliñada coa comunidade internacional pero tamén houbo iniciativas manifestamente contrarias: A Lei Orgánica 10/95 de 23 de novembro do 1995 na que se despenalizaban as modalidades de proxenetismo non coercitivo limitando a sanción punitiva soamente ás formas coercitivas do proxenetismo vulneraron o contido do Convenio das Nacións Unidas do 2 de decembro do 1949 na súa regulación dos delitos relativos á prostitución. Este cambio legislativo propiciou a expansión da industria do sexo no noso país e con iso, a trata de mulleres con fins de explotación sexual convertendo a España nun país de destino do comercio sexual. Nun dos informes anuais que confecciona a Garda Civil (Ministerio do Interior, 2003: 17), manifestouse expresamente esta situación:

El tráfico de seres humanos con fines de explotación sexual hacia España se considera, desde la óptica de la Guardia Civil, un problema de gran importancia debido al incremento en los últimos años de la actividad de los grupos criminales organizados, dedicados sobre todo a la captación e introducción de mujeres inmigrantes que son explotadas en nuestro país de muy diversas formas. Estos grupos han sabido aprovechar el vacío propiciado por la gran reforma del Código Penal de 1995, en virtud de la cual se despenalizaban conductas favorecedoras de la prostitución que antes eran perseguibles, prohibiendo únicamente desde entonces la coacción y las conductas favorecedoras de prostitución de menores de edad. Este cambio legislativo permitió que comenzase a desarrollarse de forma explosiva una nueva industria alrededor del sexo, aprovechando y reconvirtiendo infraestructuras que ya existían en la sociedad en las que se ejercía la prostitución de una forma marginal y encubierta. [...] En demarcación de la Guardia Civil este desarrollo se ha producido fundamentalmente a nivel de los clubes de carretera, que pasaron de ser establecimientos pequeños a la categoría de auténticos complejos hosteleros (de lujo en algunos casos). Se ha estimado que el 80% de las mujeres que se prostituyen en nuestro país lo hacen en este tipo de establecimientos, estando situados la mayoría de ellos en demarcaciones competencia de la Guardia Civil.

No 2003 o código penal foi reformado e o artigo 188 establece (Lei Orgánica 11/2003 de 29 de setembro)¹:

El que determine, empleando violencia, intimidación o engaño, o abusando de una situación de superioridad o de necesidad o vulnerabilidad de la víctima, a persona mayor de edad a ejercer la prostitución o a mantenerse en ella, será castigado con las penas de prisión de dos a cuatro años y multa de 12 a 24 meses. En la misma pena incurrirá el que se lucre explotando la prostitución de otra persona, aún con el consentimiento de la misma. BOE n.º 234 del 30 de septiembre de 2003: 35.398 a 35.404.

¹ O articulado mantense coa última actualización pero a actual reforma do código penal publicada o 31 de marzo do 2015 establece no mesmo articulado a necesidade de concurrir circunstancias de vulnerabilidade e condicións gravosas e colocan novamente a carga da proba na vítima.

O carácter punitivo do proxenetismo lucrativo adquire desde o 2003 novamente un tratamento penal aínda que, pola súa falta de contundencia, este feito non vai ter apenas impacto para os proxenetas-titulares dos bordeis, presumiblemente por non constituírse como un obxectivo prioritario na política criminal do noso país (Carracedo, 2006). Con todo, si son perseguibles penalmente as condutas de terceiros dirixidas a obter beneficios económicos mediante a explotación continuada da prostitución doutra persoa, sempre que o terceiro interveña na organización da actividade (se os establecementos dedicados ao exercicio da prostitución estivesen dirixidos por terceiros que recibisen algún tipo de beneficio económico directo pola práctica da actividade prostitucional, participando sistematicamente na organización do mesmo —como sucede na realidade— podería considerarse un feito punible).

A través do artigo 318bis do código penal relativo aos delitos contra os dereitos dos traballadores, estivéronse «filtrando» os delitos de trata de persoas en España antes da modificación do propio articulado e a aprobación do actual artigo 177bis (aprobado polo Senado en xuño do 2010 e de entrada en vigor en decembro do 2010) no que se tipifica o delito de trata (5 a 8 anos e prisión). Profundizaremos sobre esta cuestión máis tarde pero o certo é que a normativa penal española, en realidade, non declara ilícita a prostitución mesma —é impune, polo tanto— pero si feitos concomitantes como os «cometidos por terceiras persoas na contorna das condutas mesmas de prostitución». Malia estas máximas, o certo é que o ordenamento e a suposta alegalidade da prostitución voluntaria dos maiores de idade non son absolutos, tendo en conta os bloques normativos locais e autonómicos que evidencian determinadas facetas de regulación cun réxime legal aplicable vindo da xurisprudencia social. Este é o caso das Actas de Inspección de Tráballo, que declaran a existencia de relación laboral entre as «alternadoras» (prostitutas) e os establecementos onde prestan os seus servizos e a posibilidade real de protección social a través da inscrición na Seguridade Social por parte das prostitutas en réxime de traballadoras autónomas en categorías indeterminadas (e moitas, como traballadoras do servizo doméstico) ou o máis recente denominado «caso Mesalina» onde o Tribunal Supremo confirma o dereito desta asociación a ser inscrita e recoñecida legalmente como defensora dos dereitos do colectivo de empresarios de establecementos públicos hosteleiros nos que se exerce o alterne e tamén a prostitución por conta propia. Así, pódese afirmar que a xustiza

española convalida no noso estado o carácter de actividade económica da prostitución exercida por conta propia, malia a ausencia formal de normativa reguladora (Poyatos, 2009). Nesta liña realizouse o Informe ESCODE no ano 2006 encargado polo Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales co propósito de cuantificar a magnitude económica da posible contribución da regulación laboral da prostitución á sostibilidade do sistema de pensións e de protección social de España. Nel realízase unha estimación nacional do número de persoas en prostitución a dar de alta (unhas 113.426), baseada nuns recoñecidos criterios prudentes e conservadores (tendo en conta unicamente as principais cidades españolas onde se concentrarían a maior parte da poboación, por outra banda) e tendo en consideración que nalgúns casos xa están incluídas no réxime da Seguridade Social —ben como empregadas de fogar ou autónomas— ata que conseguen o primeiro permiso de residencia —abandonando as cotizacións a partir dese momento. O impacto sería dun incremento dun 0,6% de cotizantes no caso da conta allea e 3,7% no réxime especial de autónomos e faltaría por engadir o poder recaudatorio doutro tipo de ingresos (IRPF, IVE, Imposto de Sociedades, etc.). E isto considerando unicamente o poder económico directo da actividade, polo que non parecen tan esaxeradas outras estimacións coñecidas de 400.000 prostitutas e 15 millóns de potenciais clientes (o 6% consumidores habituais), que gastan unha media de 50 millóns de euros ao día nas relacións sexuais de pago, cun volume de negocio de 18.000 millóns de euros ao ano (cifra facilitada por ANELA).

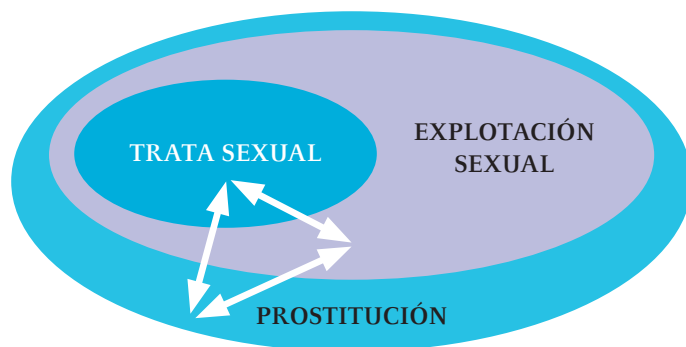
Coñecedor desta realidade, o poder político somete a debate público o tema da prostitución cada certo tempo e con regularidade. En xuño do 2014 un informe publicado pola Organización Profesional de Inspectores de Hacienda recomendaba legalizar a prostitución dentro do paquete de medidas fiscais para corrixir «fraude y reformas», coa clara intención de tomar un «pulso social» a unha cuestión tinguída de moitos prexuízos e nos que case nunca se suscitan interrogantes máis amplos, como por que existe a prostitución, por que os clientes son fundamentalmente homes ou cal é a mellor política posible nesta materia, se é que existe algunha (Valente, 2004). Esta autora cre que o legado do anterior réxime autoritario franquista interviu de tal xeito na sexualidade da poboación —reprimíndoa— que a cidadanía e a clase política —independentemente dos partidos— son reluctantes a iniciar unha actuación de estado en cuestións que seguen a considerarse como algo estritamente

privado (como xa acontecía coa violencia de xénero no ámbito da parella). Esa sería a razón pola que tamén se pode explicar a ausencia no debate político doutra materia relacionada coa sexualidade: a pornografía. Na actualidade, o tema da prostitución quedou afastado da esfera política en detrimento do combate contra o tráfico de persoas para a súa explotación sexual (que abordaremos seguidamente), algo que non ten por que ser positivo dado que:

[...] es incierto si esta nueva atención hacia un aspecto del problema (tráfico) en vez de otro (la prostitución en sí misma) generará un incremento de la deliberación pública en tiempos venideros, o bien contribuirá a amortiguarla aún más. La respuesta a esta pregunta dependerá, en un grado ciertamente limitado pero no desdeñable, de la medida en que el movimiento de mujeres y los organismos de igualdad, a diferencia del pasado, adopten la prostitución como una de sus prioridades o no lo hagan, como hasta ahora, así como del foro político en el que se tomen las futuras decisiones. (Valente, 2004:127).

Existe ademais unha gran confusión arredor doutros dous fenómenos vinculados á prostitución: a trata e o tráfico de persoas. Iso derivouse, entre outros factores, da indefinición legal que houbo en España ata hai ben pouco, sobre todo, da trata. A confusión conceptual dos termos séguese producindo na práctica á hora de recoñecer a existencia dun ou ambos delitos, dada a gran dificultade na detección e identificación das vítimas. Así, é frecuente que as vítimas de trata poidan empezar como migrantes obxecto de tráfico ilícito, aínda que ao revés tamén é posible. Debemos aclarar que mentres que o tráfico de migrantes consiste no negocio de cruzar persoas a través das fronteiras (sen documentos e procedementos requiridos pola lei), a trata de persoas é un delito tanto de dimensións nacional (non require necesariamente cruzamento de fronteiras) como internacional, e pode ser realizado por grupos de crime organizado, pequenos grupos ou individuos, tendo como obxectivo fundamental a explotación da persoa (laboral, sexual, matrimonio forzado, mendicidade, etc., tamén frecuentemente en combinación). Hai que destacar que estes dous delitos, polo tanto, son de natureza totalmente diferente: o suxeito pasivo do delito da trata é a vítima, e estanse violando con iso os seus dereitos humanos, en cambio, no tráfico, o obxecto do delito é o estado xa que se viola unicamente a súa soberanía ao infrinxir as leis migratorias.

Figura 1. A xustaposición dos contextos prostitucionais: un continuum



Fonte: Pérez (2013a)

Un recente estudo sobre a trata de persoas en Galicia (Pérez, 2013a) pon de manifesto a dificultade de discernir a situación de trata sexual derivada, entre outros factores, do consentimento da vítima que, aínda que non constitúe unha eximente, ocasiona a súa invisibilización. No informe de 2013 da Oficina das Nacións Unidas contra a Droga e o Delito (ONUDD) dirixido aos profesionais de xustiza penal aclárase este concepto para que os axentes implicados en perseguir a trata sexan máis efectivos e poidan operativizalo segundo unhas características taxadas (vulnerabilidade persoal, xeográfica e circunstancial), dada a constatación da confusión dos propios axentes encargados na identificación das vítimas.

A trata sexual: ¿unha realidade residual?

É razoable estimar que os datos da trata sexual infrarrepresentan a realidade existente dentro doutros contextos tamén difíciles de cuantificar e cos que está directamente relacionada: a explotación sexual e a prostitución (sobre todo en espazos virtuais e pechados). Asimesmo, é habitual atoparse con persoas que estiveron en todos eles en distintos momentos da súa vida. Por iso as actuais investigacións sobre trata recomendan entendela como un proceso de graduación (Kelly, 2005) onde as vítimas poden atoparse nunha etapa

dentro dun ciclo, que non sempre se completa. É pertinente, do mesmo xeito que o fan os organismos oficiais, ofrecer os datos destas distintas situacións (prostitución-explotación sexual-trata sexual) para poder valorar e calibrar algunhas das estimacións ofrecidas verbo deste fenómeno existente en España. Coñecer o volume e as dimensións é, polo tanto, unha tarefa ardua pola confluencia de cifras (estimacións certamente variables) pero que pode darnos un punto de partida interesante tendo en conta que a realidade dos datos rexistrados a través das estatísticas oficiais como os delitos denunciados, non é, nin de lonxe, a realidade empírica do fenómeno. Os organismos oficiais afirman que hai determinados delitos que pola súa gravidade (como as agresións sexuais) só se denuncian nun 13% dos casos detectados polo que a taxa de denuncia segundo o delito que tratemos é moi baixa. No caso da trata sexual, as vítimas —como consecuencia dunha lexislación moi laxa e sen garantías procesuais— perciben que a denuncia non lles vai conducir a nada e supón, máis ben, un problema que non están dispostas a asumir: desde poñer en risco grave a súa propia vida ata sufrir, como mínimo, posibles efectos non desexados vidos do tratamento lexislativo e policial do control da inmigración irregular (con perfil maioritario de mulleres en Europa). Un exemplo disto tamén é España, onde o control migratorio e a loita contra a inmigración ilegal viña propiciando a desprotección e ata «graves abusos contra las mujeres extranjeras en situación administrativa de irregularidad. Normas como la Instrucción 14/2005 ilustran el peso de dichas políticas por encima del deber de proteger los derechos humanos de las mulleres» (AI, 2009). Ata hai ben pouco a denuncia por trata sexual ou violencia de xénero podía ir acompañada cun expediente sancionador por estancia irregular no país, constituíndo este feito un claro elemento disuasorio, ademais de ser unha violación dos dereitos fundamentais. Coa reforma da Ley de Extranjería no 2011 e do seu regulamento tentouse protexer e previr estas situacións aínda que desgraciadamente aínda se seguen producindo. Deste xeito, con anterioridade á reforma lexislativa moitas vítimas nunca eran detectadas, visibilizándose outros aspectos da súa situación, coma o que se reflicte na imaxe 1, sobre un caso de trata sexual documentado en Vigo pola asociación Alecrín. Tratábase dunha vítima de 18 anos que se tirou pola fiestra dun piso cabo da comisaría de policía por non aturar máis a situación de encerro e de coacción para o exercicio da prostitución. Esta moza foi tratada na unidade

de psiquiatría máis próxima sen que as autoridades nin os sanitarios chegasen a coñecer a súa situación real. Na actualidade, de producirse detección e identificación dalgún caso, os procedementos xudiciais baseados unicamente no testemuño da vítima (sen unha investigación policial proactiva ben artellada e fundamentada) normalmente péchanse e/ou arquívanse sen consecuencias para os acusados/as (véxase a imaxe 2 sobre unha menor forzada a prostituírse nun clube de Padrón).

Imaxe 1. *Caso de trata sexual en Vigo (Faro de Vigo, 23/04/2006)*

Una joven brasileña sobrevive tras precipitarse de un tercer piso en Vigo

La víctima, de 18 años, cayó en un lugar de tierra y hierbas y presenta traumatismos, pero no graves

Redacción / VIGO

Una joven de 18 años de edad y nacionalidad brasileña, cuyas iniciales son D.L.M., sobrevivió ayer tras precipitarse desde un tercer piso del número 42 de la calle López Mora, cerca de las siete de la tarde, en el parque de A Seara. La chica, que se cayó desde una altura de unos 12 metros, fue reanimada en el lugar y trasladada consciente en



Imagen del tercer piso, en el centro, desde que se precipitó la joven. / R. ESTÉVEZ

ambulancia al Hospital Xeral, donde quedó ingresada en observación. Según fuentes del centro, presenta traumatismos, aunque no graves. Un grupo de

jóvenes que se encontraban en el parque —muy concurrido en ese momento— y presenciaron la caída, fueron los primeros en trasladarse al lugar.

Imaxe 2. *Caso de trata sexual en Padrón (La Voz de Galicia, 17/10/2013)*

La Voz de Galicia.es

SANTIAGO

Liberada una menor a la que obligaban a prostituirse en un club en Padrón

Es una adolescente de 15 años de origen rumano que había venido a España bajo la falsa promesa de dedicarse al cuidado de niños

Xurxo Melchor | Santiago | 17/10/2013

Una operación contra la explotación de mujeres iniciada en Santiago por la Policía Nacional se ha saldado con la detención de diez personas en toda España, de las cuales cuatro habrían sido en la zona de Compostela.

En la operación policial se ha logrado además liberar a una menor de edad de origen rumano a la que obligaban a ejercer la prostitución en un club de alterne de Padrón. La chica residía en Santiago, pero la trasladaban a diario al club padronés, donde tenía que prostituirse ante la amenaza de las personas que la estaban explotando. Los delitos por los que se han efectuado las detenciones son los de trata de blancas y explotación de mujeres.

La joven de 15 años ha sido hallada en la periferia de Santiago de Compostela, cuando corría huyendo de una agresión que le había propinado el responsable del clan familiar que la retenía. Según informa Europa Press, la colaboración del agregado de Rumanía en España ha permitido la plena identificación de la víctima y la localización de los clanes familiares responsables de la explotación de la menor tanto en Valladolid como en Santiago, así como de los clubes de alterne en los que fue explotada.

La operación se ha dividido en dos fases, la primera realizada en Santiago de Compostela y la segunda en Valladolid. En total han sido detenidas 10 personas (3 en Santiago, 1 en Padrón y 6 en Valladolid) como presuntos responsables de delitos de trata de seres humanos con fines de explotación sexual, corrupción de menores, relativos a la prostitución, falsedad documental y pertenencia a organización criminal.

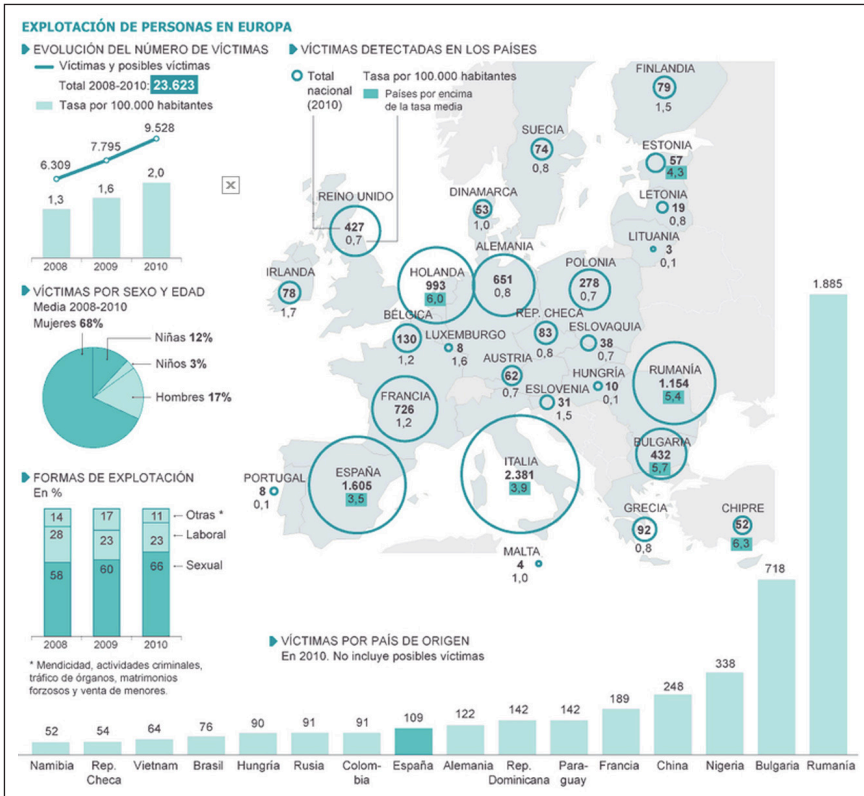
Aínda que nos resulte difícil de estimar, as parciais e infrarrepresentadas cifras oficiais de trata de persoas para a súa explotación sexual son certamente alarmantes. O primeiro informe elaborado pola axencia estatística da Unión Europea (Eurostat) sobre esta cuestión recompilou, ata o momento, os datos máis fiables tamén da explotación sexual dos últimos anos en 27 países da UE, ademais de Croacia (recentemente incorporada), Islandia, Montenegro, Noruega, Serbia, Suíza e Turquía. O informe foi elaborado a partir de datos oficiais da policía, autoridades laborais, de inmigración e fronteiras, así como de diferentes ONGs. Os aspectos máis destacables son os seguintes:

a) España sitúase como o segundo país con máis casos da UE, b) identificáronse preto de 24.000 vítimas de trata entre os anos 2008 e 2010, cun crecemento do 18% para ese período, sendo a trata sexual á que se lle atribúe

este aumento anual (esta modalidade supón o 62% de toda a trata existente), c) na súa maioría trátase de vítimas de orixe comunitaria (un 61%) con liberdade de circulación dentro do espazo da UE. Os principais países de orixe son Romanía e Bulgaria, seguidas de lonxe por outros territorios extracomunitarios como Nixeria e China. A ausencia de controis fronteirizos dentro da UE para trasladar as vítimas, así como a existente descoordinación entre países na investigación deste tipo de delitos poden ser os factores explicativos desta alta porcentaxe. Tendo en conta que estas cifras son a punta do iceberg da situación real, xa que se refiren ás identificacións realizadas por diversas autoridades que, como sinalamos, entrañan grandes dificultades metodolóxicas, é difícil imaxinar que existan discursos que tenten minimizar o fenómeno da trata como algo illado ou neguen directamente a súa existencia co veo ideolóxico da «mitificación» ou «enfoque trafiquista». Outra cousa é o maniqueísmo con que é xestionado este fenómeno dende os medios de comunicación e a hipervictimización que se realiza coas mulleres que se atopan en situación de trata: algo totalmente contraproducente para conseguir unha adecuada resposta institucional e de concienciación cidadá. Non é insignificante que a ONUDD estime que existan unhas 140.000 mulleres en explotación sexual e que unha de cada sete mulleres en prostitución sexa vítima de trata sexual. O 84% das vítimas de trata en Europa son traídas para a súa explotación sexual, sendo este un negocio considerable que se abastece da poboación mundial máis marxinalizada. Asemade, segundo a ONUDD, a trata constitúe un dos negocios ilícitos máis lucrativos en Europa, onde os grupos criminais obteñen uns beneficios de 3 mil millóns de dólares ao ano.

Estímase, ademais, que só unha de cada vinte vítimas de trata é identificada nos países industrializados.

Imaxe 3. Explotación de persoas en Europa



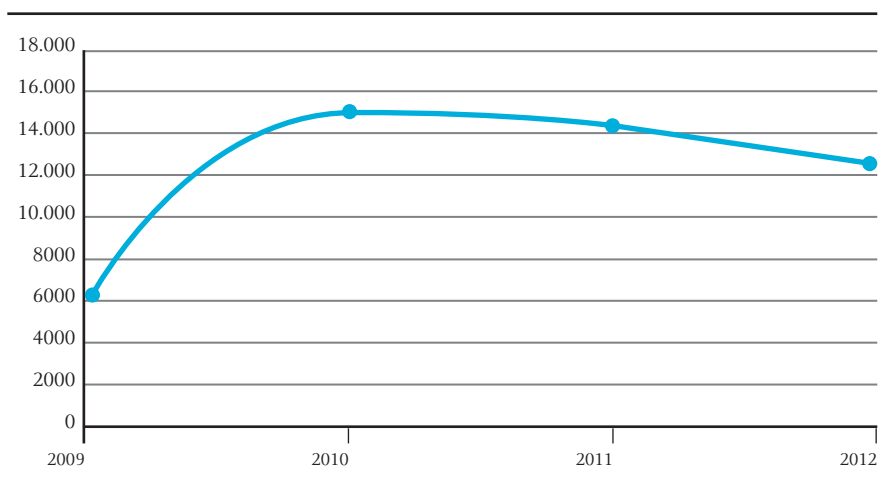
Fonte: Eurostat (2013)/El País²

No caso de España, as cifras oficiais dinnos que o 90% dos casos de trata están relacionados coa explotación sexual. No marco do Plan Integral de Loita contra a Trata con fins de Explotación Sexual (2008-2012) abordáronse accións coordinadas desde diferentes institucións e entidades que permitiron diagnosticar e actuar sobre esta situación. Nos seus informes de seguimento (o último, relativo ás actuacións realizadas ata o 31 de decembro do 2012 e publicado a finais do 2013) tiráronse os principais

² http://sociedad.elpais.com/sociedad/2013/04/12/actualidad/1365799740_049400.html

datos: a) detección de 14.370 persoas en risco de explotación sexual (2011); b) detección de 12.305 persoas en risco de explotación sexual (2012); c) identificación de 1082 vítimas (2011), o 95% estranxeiras, o 40% en situación administrativa irregular, o 90% mulleres de entre os 23 e 32 anos, entre as que predominaban romanesas, chinesas, brasileiras, paraguaias, rusas e dominicanas; d) identificación de 976 vítimas (2012) de entre 18 a 22 anos, en situación administrativa irregular, procedentes de Romanía e Paraguai (27% respectivamente) e Brasil (10%); e) identificación de 21 vítimas menores de idade.

Gráfico 1. *Explotación sexual en España, persoas en risco detectadas polas Forzas de Seguridade*



Fonte: Pérez (2013b)

No caso de Galicia (Pérez, 2013a), o perfil das vítimas de trata sexual é o dunha muller maiormente de Brasil e Romanía e o contacto cos/as tratantes orixínanse a través de redes informais, maiormente amigos da familia, coñecidos do seu lugar de orixe, etc. No estudo realizado sobre esta situación na nosa comunidade, púxose de manifesto que os instrumentos de identificación das vítimas son inoperativos. Aínda que as ONG's detectan 1537 vítimas nos dous anos anteriores á realización do estudo (2010-2011) e a garda

civil contemplou 605 mulleres en potencial risco de explotación e/ou trata (2011), só se rexistraron unhas tres denuncias durante o mesmo período. Tal e como se afirma por parte das autoridades: «policialmente só se coñecen os casos que se investigan e ese coñecemento chega á maioría dos casos a través das denuncias das vítimas polo que é máis que probable que queden moitos casos sen coñecer» (declaracións do Xefe operativo da Unidade Orgánica da Policía Xudicial de Galicia).

Os clientes de prostitución en Galicia: os invisibles

Neste marco social e xurídico un dos principais axentes intervintes na prostitución-explotación sexual-trata sexual está alleo, invisibilizado, non cuestionado nin sancionado (polo menos penalmente). Esta invisibilidade opera en dous planos: no da práctica sexual clientelista (concreto) e no tratamento que se realiza sobre o fenómeno mediática e socialmente (abstracto). Non é casual que nos propios espazos prostitutivos se salvagarde a súa identidade malia querer constituírse como negocios falsamente legais, no caso de España e Galicia: hoteis-pisos que alugan habitacións, por exemplo, pero nos que só se rexistra o nome da prostituta, a existencia de aparcadoiros convenientemente camuflados nos clubs de alterne ou o pacto de silencio tácito existente entre os clientes respecto de si mesmos e a relación co medio («o que pasa no clube, quédase no clube»). Estes feitos poñen de manifesto a opacidade e a impunidade coa que os homes transitan nestes espazos (ilegais pero tolerados, facilmente identificables pero de acceso pretendidamente exclusivo). Teñamos en conta ademais que os escasos estudos internacionais e nacionais sobre os usuarios de prostitución concordan en afirmar que esta poboación non ten un perfil sociolóxico concreto: confórmano diferentes e diversas idades, clases sociais, niveis formativos e distintas situacións afectivas e familiares. Xa a finais da década dos 90 no estudo de hábitos sexuais máis exhaustivo realizado ata a data en Europa (cf. Hubert, Baixos e Sandfort, 1998), cunha mostra superior ás 80.000 entrevistas en 11 países situábase a España no primeiro lugar en canto ao consumo de relacións sexuais en contexto prostitucional: case catro de cada dez varóns españois, un 38,1%, manifestaban pagar por sexo.

A comparativa realizada elaborouse con mostras de tamaño significativamente diferenciado polo que a análise non é representativa estatisticamente aínda que ofrece datos interesantes. Constátase esta realidade coa representativa enquisa sobre saúde e hábitos sexuais realizada no 2003 polo INE (2004) (cunha mostra de 13.600 persoas de entre 18 a 49 anos), e a elaborada polo CIS posteriormente no 2009 dando como resultado que un 27,3% de varóns afirmaban pagar algunha vez por sexo no 2003 e un 32,10% no 2009. Esta subida de 5 puntos porcentuais confirma a tendencia á normalización deste tipo de condutas por parte dos varóns españois, e con maior intensidade, entre os mozos. Con iso ponse de manifesto unha realidade sociosexual na que os homes consumidores de prostitución están en auxe e que a demanda de servizos non está vinculada á situación afectiva-sexual do suxeito varón senón ás circunstancias e patróns culturais que lexitiman esta conduta. Neste terreo o contexto sociocultural no noso país co cambio xeracional nos mozos non parece que se transformasen os discursos de outrora que se crían superados no marco de igualdade no que se educaron:

[o] 80% das persoas entrevistadas considera que a moza debe compracer ao seu noivo, máis do 40% pensa que o mozo ten a obrigaón de protexela a ela e cerca do 60% está de acordo en que os celos son normais nunha relación (FMP, 2011).

A idea da muller dedicada ao varón persiste como un eixe da cultura sexual-afectiva dos máis novos.

En Galicia, realizáronse diversas investigacións desde a Universidade de Vigo (Gomez e Pérez, 2009-2013) sobre o consumo de sexo de pago. Das entrevistas realizadas a clientes de prostitución puidéronse extraer tipoloxías discursivas que casan e se axeitan a determinados arquetipos femininos e roles adoptados polas mulleres en prostitución. Serían as seguintes:

1.^a Discurso misóxino (arquetipo muller-nai-rol coidadora)

Caracterízase polos que manifestan unha «incontinencia sexual masculina» e un desprezo cara á muller, en xeral. Estes homes séntense fóra de lugar pola perda do monopolio de poder e, como non se acomodan á nova situación paritaria, adoptan unha posición de resentimento e agresividade contra

as mulleres buscando a exhibición dun tipo de dominio fronte a unha muller «degradada socialmente», como é a prostituta. Este perfil significativo argumenta que «todas as mulleres son unhas putas», a diferenza reside en que unhas cobran e outras non.

2.^a Discurso amigo (muller virxinal-rol confidente)

Identifícase con aqueles homes que empatizan coas prostitutas e a súa problemática pero que son cómplices coa industria sexual polos privilexios que lles reporta. Este prototipo discursivo carga cunha contradición na súa orixe. Por unha banda, mostran unha sincera actitude empática coas mulleres, unha verdadeira admiración por este sexo, e máis concretamente polas mulleres en prostitución coas que se identifican afectivamente e ás que admiran polo sacrificio que están realizando, pero, pola outra, son incapaces de deixar de ser cómplices desta explotación, ao seguir consumindo servizos de prostitución e alimentando este negocio.

3.^a Discurso mercantilista (muller obxecto/viciosa-rol máquina sexual)

Xustificanse en que compran aquilo que se vende. Este grupo caracterízase por encarnarse nos perfís máis novos e destacan moi fortemente que a prostitución non é máis que un negocio, que obedece á lei da «oferta e a demanda». Ir aos clubs é unha actividade de lecer como outra calquera, como unha forma de pasar o tempo libre, como ir a unha discoteca, a un pub ou un *afterhour*, pero onde é máis «fácil ligar». Este «falso cortexo» está en sintonía coa inconsciencia dunha sociedade capitalista de consumo, onde o materialismo, o individualismo, o pragmatismo e o hedonismo son os valores dominantes. Non hai ningún conflito moral nin ético, nin se desenvolven condutas reflexivas, máis ben todo o contrario: constátase un uso maior da violencia e a dominación como expresión dunha sexualidade porno-típica (orixinada desde a pornografía).

4.^a Discurso crítico (muller perversa-rol amante)

Podémolo definir como clientes que ven a prostitución como produto do patriarcado e do capitalismo do que se benefician os homes. É un discurso moi minoritario, que reconece a existencia da desigualdade de xénero e as inxustizas que sofren as mulleres nunha contorna patriarcal e capitalista.

Estes homes pensan que as mulleres deberían ter as mesmas oportunidades e dereitos ca eles e consideran, ademais, que as mulleres están nesa situación por necesidade, pola pobreza, porque teñen que manter ás súas familias. Reafírmase en que moitos clientes van porque sofren algunha carencia ou dificultade (tímidos, complexos persoais, falta de habilidades sociais, etc.).

Grazas ao financiamento do Instituto da Muller (2010-2013) a través da investigación «Consumo de Prostitución en España: clientes e mulleres» (pendente de publicación) púidose realizar o estudo no ámbito español. Iso permitiu constatar a vixencia e extrapolación dos discursos galegos atopados cos do resto de territorio do estado (algo esperado dado que se comparten matrices culturais similares) e permitiu aprofundar nas narrativas dos clientes respecto ao consumo de sexo de pago.

Conclusións

No marco do recoñecemento dos dereitos humanos das mulleres e a promoción da igualdade de xénero como indispensable no desenvolvemento dos países, temos que considerar cales son os indicadores de calidade de vida que definen a nosa posición neste contexto. Para iso, é necesario situar a prostitución na nosa sociedade. Analízala e estudala como unha máis das institucións que imperan no noso sistema socio-sexual e ver de que xeito isto impacta nas nosas vidas. Tendo en conta quen son os axentes, que papel xogan no sistema e que relacións de poder se establecen non hai dúbida de que se configura como unha das institucións estrela do patriarcado. Onde ademais o uso da violencia e o exercicio da discriminación é tolerado e asimilado pola sociedade como un elemento illado: a trata sexual constitúe un exemplo do maniqueísmo co que se caricaturiza unha situación que non é tratada co rigor que se merece, en connivencia coa oportuna invisibilización dos clientes de prostitución que non son interpelados socialmente en ningún destes contextos.

Bibliografía

- AMNISTÍA INTERNACIONAL (2009): *¿Qué justicia Especializada?* Madrid: Sección Española de Amnistía Internacional.
- ALBERDI, ALONSO e ESCARIO, Pilar (2007): *Los hombres jóvenes y la paternidad*. Madrid: Fundación BBVA.
- BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO (2014): *Código Penal y Legislación complementaria*. Edición actualizada a 25 de xullo.
- CARRACEDO, ROSARIO (2006): «Por un análisis feminista sobre la prostitución», en Adelina Calvo Salvador, Marta García Lastra e Teresa Susinos Rada (eds). *Mujeres en la periferia. Algunos debates sobre género y exclusión social*. Barcelona: Icaria Editorial.
- CEDAW, PLATAFORMA ESPAÑOLA (2014): *Informe Sombra 2008-2013 sobre la aplicación en España de la Convención para la eliminación de toda forma de discriminación contra las mujeres*. Málaga (<http://cedawsombraesp.wordpress.com/>).
- CENTRO DE INVESTIGACIONES SOCIOLOGICAS/OBSERVATORIO DE SALUD DE LA MUJER/AGENCIA DE CALIDAD DEL SISTEMA NACIONAL DE SALUD DEL MINISTERIO DE SANIDAD Y POLÍTICA SOCIAL (MSPS) (2009): *Encuesta nacional de salud sexual* (www.cis.es).
- CORTES GENERALES (2007): *Informe-ponencia sobre la Prostitución*. Madrid: Congreso de los diputados.
- EUROSTAT/EUROPEAN COMMISSION (UNODC) (2013): *Trafficking in Humans Beings* (https://ec.europa.eu/anti-trafficking/sites/antitrafficking/files/trafficking_in_human_beings_-_dghome-eurostat_en_1.pdf).
- FEDERACIÓN DE MUJERES PROGRESISTAS (2011): *¿Igualmente? Alumnado y género, percepciones y actitudes* (<http://www.fmujeresprogresistas.org/images/contenidos/igualmente.%20alumnado%20y%20gnero%20percepciones%20y%20actitudes.pdf>).
- GOBIERNO DE ESPAÑA (2009): *Plan integral de lucha contra la trata de seres humanos con fines de explotación sexual*. Madrid: Secretaría General de Políticas de Igualdad.
- GÓMEZ SUÁREZ, Águeda e PÉREZ FREIRE, Silvia (2009): *Prostitución: clientes e outros homes*. Vigo: Xerais.

- GÓMEZ SUÁREZ, Águeda e PÉREZ FREIRE, Silvia (2010): «Prostitución en Galicia: clientes e imaxinarios femininos» *Revista de Estudos feministas*, vol. 18, 1, 121-140.
- HUBERT, Michel, BAJOS, Nathalie e SANDFORT, Theo (1998): *Sexual Behavior and HIV/AIDS in Europe. Comparisons of national surveys*. Londres: Institute of education/University of London. Series Peter Aggleton.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (2004): «Salud y hábitos sexuales. Las conductas sexuales desde la perspectiva del sida», *Boletín Informativo del Instituto Nacional de Estadística*, 4. (http://www.ine.es/revistas/cifraine/cifine_sida0704.pdf).
- KELLY, Liz. (2005): «You can find anything you want: a critical reflection on research on trafficking in person within and into Europe», *International Migration*, vol. 43 n.º 1/1, 235-265.
- MALGESENI, Graciela (2006): *Impacto de una posible normalización profesional de la prostitución en la viabilidad y sostenibilidad futura del sistema de pensiones de protecciones social* (=Informe Escode). Madrid: Secretaría de Estado de la Seguridad Social. (<http://www.seg-social.es/prdi00/groups/public/documents/binario/51873.pdf>).
- MINISTERIO DEL INTERIOR (2002): *Informe sobre Tráfico de seres Humanos*. Madrid: Gobierno de España.
- MONTAÑO, Sonia e MILOSAVLJEVIC, Vivian (2010): *La crisis económica y financiera. Su impacto sobre la pobreza, el trabajo y el tiempo de las mujeres*. Santiago de Chile: División de Asuntos de Género, CEPAL-ONU-ASDI.
- ONU (2014): *Gender Equality and Sustainable Development. World Survey on the role of women in development*. United States: Publicación de las Naciones Unidas.
- PÉREZ FREIRE, Silvia (2013a): *Informe Estudo exploratorio da Trata de persoas en Galicia*. Santiago de Compostela: Xunta de Galicia.
- PÉREZ FREIRE, Silvia (2013b): *A trata con fins de explotación sexual. Escola profesional de igualdade*. Santiago de Compostela: Xunta de Galicia.
- POYATOS, Gloria (2009): *La prostitución como trabajo autónomo*. Barcelona: Bosh.
- SASSEN, Saskia (2003): *Contrageografías de la globalización. Género y ciudadanía en los circuitos transfronterizos*. Madrid: Traficantes de sueños.

- VALIENTE FERNÁNDEZ, Celia (2004): *La política de la prostitución: el papel del movimiento de mujeres y los organismos de igualdad en España*. Revista Española de Investigaciones Sociológicas, 105, 103-132.
- UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME (2012a): *Informe mundial sobre la trata de personas. Resumen ejecutivo*. Viena: Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/glotip/Executive_Summary_Spanish.pdf).
- UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME (2012b): *Global Report on Trafficking in Persons*. Viena: Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/glotip/GLOTIP_2014_full_report.pdf).
- UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME: *Trata de personas hacia Europa con fines de explotación sexual*. Viena: Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (https://www.unodc.org/documents/publications/TiP_Europe_ES_LORES.pdf).
- UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME (2013): *Issue Paper on Abuse of a Position of Vulnerability and Other Means within the Definition of Trafficking in Persons*. Naciones Unidas: Nova York. (https://www.unodc.org/documents/human-trafficking/2012/UNODC_2012_Issue_Paper_-_Abuse_of_a_Position_of_Vulnerability.pdf).

Democracia cidadá e cidadanía democrática

Miguel Ángel Presno Linera
Universidade de Oviedo

Tense por perfectamente natural o privilexio sobre o que se erixe o instituto da nacionalidade, porque se considera —un erro que procede precisamente da tendencia á limitación dos dereitos políticos— que é unha institución conceptualmente esencial para o Estado. Con todo, a experiencia política máis recente demostra que os dereitos políticos non teñen que estar necesariamente vencellados á nacionalidade.

Hans Kelsen (1920): *Von Wesen und Wert der Demokratie*.

A nación de cidadáns atopa a súa identidade non en riscos comúns de tipo étnico-cultural, senón na praxe de cidadáns que exercen activamente os seus dereitos democráticos de participación e comunicación.

Jürgen Habermas (1992): *Faktizität und Geltung*.

1 Democracia da cidadanía

A Norma Fundamental dun Estado democrático no século XXI debe fixarse como obxectivo, tal como proclama o Preámbulo da Constitución española de 1978, «establecer una sociedad democrática avanzada» ou, nos termos filosófico-políticos de Avishai Margalit (1977), unha «sociedade decente», entendida como aquela na que non hai cidadáns de segunda clase, persoas gobernadas en tanto suxeitas á Constitución pero que non poden actuar como gobernantes posto que non lles pertence a Constitución.

Debe lembrarse que hoxe os ordenamentos estatais se aplican a un número cada vez maior de persoas que non ostentan a nacionalidade do Estado onde residen. Este fenómeno advírtese con especial intensidade en espazos xeopolíticos coma o Consello de Europa¹ e, en especial, na Unión Europea,

¹ Polo que ao Consello de Europa se refire, e como colofón dun proceso encetado vinte anos antes, aprobou o 5 de febreiro de 1992 a *Convención sobre la Participación de los Extranjeros en la Vida Pública a Nivel Local*. Neste texto, «considerando que la residencia de extranjeros en el territorio nacional será, en lo sucesivo, una característica permanente de las sociedades europeas; que los residentes extranjeros están, en el ámbito local, sometidos en general a los mismos deberes que los ciudadanos; conscientes de la participación activa de los residentes extranjeros en la vida y en el desarrollo próspero de la colectividad local, y convencidos de la necesidad de mejorar su integración

onde, segundo cifras de Eurostat referidas a 2010, viven nunha situación de residencia legal 32.5 millóns de estranxeiros, dos que 12.3 millóns son orixiarios doutro Estado da Unión, e 20.2 millóns de países terceiros. Alemaña e España son os Estados con maior número de persoas estranxeiras: no 2010 había en España 5.663.000 estranxeiros (o 12.3% da poboación total), e na Alemaña 7.1 millóns (o 8.7% da poboación). Dos 5.6 millóns de estranxeiros en España, 2.3 millóns procedían doutro Estado membro y 3.3 millóns de países extracomunitarios. Os datos dalgúns Estados son especialmente rechamantes: así, en Luxemburgo os estranxeiros supoñen o 43% da poboación total; en Letonia o 17%, en Chipre o 16%, etc. En total, a poboación nada no estranxeiro suma o 9.4% do total nos vinte e sete Estados. En España, a cifra de nados noutro país ascende a 6.4 millóns (14% da poboación total)².

E, neste contexto debe lembrarse que o artigo 45.1 da *Carta de Dereitos Fundamentais da Unión Europea*, incluído no Título v («Cidadanía»), recoñece que «todo ciudadano de la Unión tiene derecho a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros». Para alén, o apartado 2 di:

[...] podrá concederse libertad de circulación y de residencia, de conformidad con lo dispuesto en los Tratados, a los nacionales de terceros países que residan legalmente en el territorio de un Estado miembro³.

en la comunidad local, en particular mediante el incremento de las posibilidades de participación en los asuntos públicos locales», prevese (artigo 6) que «cada parte se compromete, a reserva de las disposiciones del artículo 9.1, a conceder el derecho de voto activo y pasivo en las elecciones locales a todo extranjero residente, con tal de que éste cumpla las mismas condiciones que se aplican a los ciudadanos y, además, haya residido legal y habitualmente en el Estado en cuestión durante los cinco años anteriores a las elecciones».

² Sobre as transformacións que a inmigración debe implicar nas sociedades democráticas, vid. Rubio Marín (2000, 2004).

³ Na Sentenza do Tribunal de Xustiza da Unión Europea (Gran Sala) do 25 de xullo de 2008, no asunto 27/08 («Metock»), devandito órgano concluíu que «el Legislador comunitario es competente para regular, como lo hizo mediante la Directiva 2004/38, la entrada y la residencia de los nacionales de terceros países, miembros de la familia de un ciudadano de la Unión, en el Estado miembro en el que éste haya ejercido su derecho a la libre circulación, incluso cuando los miembros de la familia no residan ya legalmente en otro Estado miembro [...] que la libertad de circulación de los ciudadanos de la Unión debe interpretarse como el derecho de abandonar cualquier Estado miembro, y en particular el Estado miembro del que el ciudadano de la Unión tenga la nacionalidad, para establecerse, en las mismas condiciones, en cualquier Estado miembro, distinto del Estado miembro del que el ciudadano de la Unión tenga la nacionalidad [...] que la Directiva 2004/38 concede a cualquier nacional de un

No ámbito interno español, a Lei Orgánica 4/2000, de 11 de xaneiro, sobre dereitos e liberdades dos estranxeiros en España e a súa integración social, dispón, no seu artigo 32, que:

1. La residencia de larga duración es la situación que autoriza a residir y trabajar en España indefinidamente, en las mismas condiciones que los españoles.
2. Tendrán derecho a residencia de larga duración los que hayan tenido residencia temporal en España durante cinco años de forma continuada, que reúnan las condiciones que se establezcan reglamentariamente. A los efectos de obtener la residencia de larga duración computarán los períodos de residencia previa y continuada en otros Estados miembros, como titular de la tarjeta azul de la UE. Se considerará que la residencia ha sido continuada aunque por períodos de vacaciones u otras razones que se establezcan reglamentariamente el extranjero haya abandonado el territorio nacional temporalmente.
3. Los extranjeros residentes de larga duración en otro Estado miembro de la Unión Europea podrán solicitar por sí mismos y obtener una autorización de residencia de larga duración en España cuando vayan a desarrollar una actividad por cuenta propia o ajena, o por otros fines, en las condiciones que se establezcan reglamentariamente.

Así pois, os nacionais de calquera dos países da Unión Europea e os seus familiares teñen dereito a residir de maneira indefinida nos demais Estados

país tercero, miembro de la familia de un ciudadano de la Unión [...], que acompaña o se reúne con ese ciudadano de la Unión en un Estado miembro distinto del Estado miembro del que tiene la nacionalidad, derechos de entrada y de residencia en el Estado miembro de acogida, independientemente de que ese nacional de un Estado tercero ya haya residido legalmente o no en otro Estado miembro [...] que es irrelevante que los nacionales de un país tercero, miembros de la familia de un ciudadano de la Unión, entren en el Estado miembro de acogida antes o después de pasar a ser miembros de la familia de ese ciudadano de la Unión, habida cuenta de que la negativa del Estado miembro de acogida a otorgarles el derecho de residencia puede disuadir a ese ciudadano de la Unión de continuar residiendo ese Estado miembro [...] y que el nacional de un país tercero, cónyuge de un ciudadano de la Unión que reside en un Estado miembro del que no tiene la nacionalidad, que acompaña a ese ciudadano de la Unión o se reúne con él puede acogerse a las disposiciones de esa Directiva, independientemente del lugar o del momento en que hayan contraído matrimonio, o de las circunstancias en que ese nacional de un país tercero haya entrado en el Estado miembro de acogida».

membros, e os estranxeiros non comunitarios con permiso de longa duración teñen ese mesmo dereito en España e tamén noutros países. Deste xeito, a posición dos estranxeiros, aínda que con distinto fundamento normativo, achégase moito á que teñen os nacionais na súa «casa constitucional» pero ata agora son estes últimos os únicos con plena capacidade para decidir que normas son as que gobernan o que é xa unha casa común⁴.

En todo caso, e sendo evidente esa composición cada vez máis heteroxénea das sociedades actuais, a cuestión non é tanto cuantitativa —o número importante de persoas non nacionais que residen nos Estados— como cualitativa: por que un estranxeiro, á marxe da súa maior ou menor integración nun país, do tempo que leve residindo nel, da súa vontade real de participar na vida política, etc., é considerado un súbdito —Costa (2008: 46) fala de «meteco»— e non un cidadán?

Noutras palabras, é aceptábel en termos democráticos manter indefinidamente unhas persoas como integrantes do pobo gobernado sen que poidan ser pobo gobernante? Nestas páxinas defenderáse que as persoas, nacionais ou estranxeiras, suxeitas á Constitución e ao resto do ordenamento xurídico (art. 9.1 da Constitución Española, CE) de maneira indefinida no tempo —pobo gobernado— deben poder autogobernarse politicamente sen necesidade de mudar de nacionalidade ou adquirir a do lugar de residencia, pois unha fronteira infranqueábel entre cidadanía e estranxeiría non é compatíbel cunha configuración plenamente democrática da Constitución.

Se o noso sistema responde a unha concepción democrática que adopta como valores superiores «la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político» (art. 1.1 CE), este norte constitucional ten o seu punto de partida no postulado de que «la dignidad de la persona, los derechos inviolables que le son inherentes, el libre desarrollo de la personalidad, el respeto a la ley y a los derechos de los demás son fundamento del orden político y de la paz social» (art. 10.1 CE). O concepto constitucional de dignidade humana expresa o recoñecemento xurídico da igualdade e liberdade de todos os seres humanos polo dereito de selo (Sentencia do Tribunal Constitucional, STC, 181/2000, FJ 9), plasmadas naqueles valores superiores do ordenamento xurídico tal cal

⁴ Pietro Costa (2008: 40-41) sostén que despois de Maastricht o patrón estatal-nacional da perenza deixa sitio a un novo patrón: o constitucional-europeo.

os establece o art. 1.1 CE e que se materializan nos dereitos fundamentais do Título I⁵.

Proxectada sobre os dereitos individuais, a regra do art. 10.1 implica que a dignidade ha permanecer inalterada calquera que sexa a situación na que a persoa se atope, constituíndo, en consecuencia, un «mínimun» invulnerábel que toda relación xurídica —tamén a de cidadanía— debe garantir, de modo que, sexan unhas ou outras as limitacións que se impoñan no goce de dereitos individuais, non leven consigo menosprezo para a estima que, en canto ser humano, merece a persoa.

E en certa medida este camiño xa comezou hai tempo e é o motivo que explica a atribución, en determinados sistemas xurídicos, da titularidade de dereitos —civís no Estado de dereito e económico-sociais e culturais no Estado social de dereito— de modo indiferenciado a todos os sometidos a un mesmo ordenamento. Así, nin a nacionalidade nin contar cun determinado patrimonio económico ou cultural son requisitos imprescindíbeis, no primeiro caso, para o recoñecemento a una persoa de dereitos como a liberdade persoal ou a propiedade; nin, no segundo, para o goce do dereito á educación, á sanidade ou á cultura.

Se no Estado liberal ou no Estado social de dereito as cousas podían manterse así, un Estado democrático non debe aceptar como petición de principio que persistan outras limitacións indefinidas e excluíntes ao goce de dereitos que son esenciais á persoa, coma o de participar na toma das decisións políticas da comunidade, porque tamén ese dereito, calificado xa en maio de 1886 polo Tribunal Supremo de Estados Unidos coma o dereito político fundamental porque garante todos os demais dereitos⁶, é inherente á dignidade e igualdade da persoa.

⁵ Sobre a función da dignidade humana na CE, véxase Bastida (2004: 38-ss); e sobre a relación dos estranxeiros sen permiso de residencia en España, cf. Gutiérrez (2005: 73-ss).

⁶ Respecto do asunto *Yick Wo v. Hopkins*, varias décadas despois o Tribunal Supremo lembrou que «en un país libre ningún dereito es más importante que el de poder hacerse oír en la elección de los que aprobarán las leyes bajo las que debemos vivir como buenos ciudadanos. Los demás derechos, incluso los más esenciales, resultarán ilusorios si el derecho de voto se ve menoscabado (*Reynolds v. Sims*, 377 U.S. 533, de 15 de xuño de 1964)»; ambas sentenzas poden lerse na páxina xestionada na Universidade de Cornell; a primeira en http://supct.law.cornell.edu/supct/html/historics/USSC_CR_0118_0356_ZO.html e a segunda en <http://caselaw.findlaw.com/us-supreme-court/377/533.html>. Para o Tribunal Europeo de Dereitos Humanos (Asunto *Hirst c. Reino Unido*

Neste proceso evolutivo insírese a propia Constitución española cando, como se lembra na stc 236/2007, do 7 de novembro⁷, dispón (art. 13.1): «Los extranjeros gozarán en España de las libertades públicas que garantiza el presente título en los términos que establezcan los tratados y la ley», e o segundo apartado matiza:

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

No mesmo fundamento xurídico (3), reitérase que a remisión á lei non supón unha desconstitucionalización da posición xurídica dos estranxeiros, posto que o Lexislador, aínda dispondo dunha ampla marxe de liberdade para concretar os «termos» nos que gozarán de dereitos e liberdades en España, atópase sometido a límites derivados do conxunto do título I da Constitución, e especialmente os contidos nos apartados primeiro e segundo do artigo 10.

Os dereitos que son imprescindíbeis para a garantía da dignidade humana corresponden por igual a nacionais e estranxeiros e, nunha enumeración non exhaustiva, nesta situación atoparíanse o dereito á vida, á integridade física e moral, á intimidade, á liberdade ideolóxica (stc 107/1984), pero tamén o dereito á tutela xudicial efectiva (stc 99/1985) e o dereito instrumental á asistencia xurídica gratuíta (stc 95/2003), o dereito á liberdade e seguridade (stc 144/1990), e o dereito a non ser discriminado por razón de nacemento, raza, sexo, relixión ou calquera outra condición ou circunstancia persoal ou social (stc 137/2000).

(n.º 2), de 6 de outubro de 2005, é crucial «para el establecimiento y la conservación de los fundamentos de una democracia auténtica regida por el Estado de derecho»; disponible en <http://cmiskp.echr.coe.int/>; en suma, como declara o Tribunal Supremo do Canadá (*Sauvé c. Canada -Chief Electoral Officer-*), do 31 de outubro de 2002, «los derechos garantizados por la *Carta* no son una cuestión de privilegio o de mérito, sino de pertenencia a la sociedad canadiense que no puede ser obviada a la ligera, lo que es particularmente cierto en el derecho de voto, piedra angular de la democracia [...]» (<http://scc-csc.lexum.com/scc-csc/scc-csc/en/item/2010/index.do>).

⁷ <http://www.boe.es/boe/dias/2007/12/10/pdfs/T00059-00083.pdf>.

O propio Tribunal admite que, en realidade, todos os dereitos fundamentais, pola súa mesma natureza, están vencellados á dignidade humana, aínda que, como ocorre na Constitución española e noutras Normas Fundamentais, é posible que se exclúan os estranxeiros do goce de determinados dereitos, pero devandita exclusión debe entenderse, precisamente, como algo «anormal» fronte á regra que supón o recoñecemento dos dereitos fundamentais a todas as persoas, o que non quere dicir que deba, en todo caso, facerse nas mesmas condicións, pois, por exemplo, se o dereito á vida é á integridade física corresponde a toda persoa, nacional ou non, con independencia da súa situación administrativa e o período de tempo que leve no territorio, outros dereitos poden condicionarse a unha situación administrativa regular e a unha prevista residencia temporal.

Sexa como for, se o recoñecemento de dereitos ás persoas estranxeiras depende do grao de conexión dun concreto dereito coa dignidade da persoa, dificilmente se poderá xustificar, nun Estado democrático que proclama como valores superiores do seu ordenamento «la libertad, la igualdad, la justicia y el pluralismo político», que a participación nos asuntos públicos non está vencellada á dignidade humana. E boa proba disto é que dereitos de índole política, como a liberdade ideolóxica (stc 107/1984), ou vencellados á participación no Estado democrático, como os dereitos de reunión e asociación (stc 115/1987), son dereitos de todas as persoas, nacionais ou estranxeiras, por ser inherentes á dignidade.

Así, o Tribunal reitera, verbo da liberdade de reunión:

[...] el relieve fundamental que este derecho —cauce del principio democrático participativo— posee, tanto en su dimensión subjetiva como en la objetiva, en un Estado social y democrático de Derecho como el proclamado en la Constitución. (stc 236/2007)

E respecto ao dereito de asociación, hai que dicir que:

[...] es también un componente esencial de las democracias pluralistas, pues sin ella no parece viable en nuestros días un sistema tal, del que resulta, en definitiva, uno de sus elementos estructurales como ingrediente del Estado Social de Derecho, que configura nuestra Constitución y, por su propia naturaleza, repele cualquier interferencia de los poderes públicos. (SSTC 173/1998 e 104/1999).

Nesta liña, e unha vez que se admite que o dereito constitucional a non ser discriminado tamén ampara os estranxeiros (STC 137/2000)⁸, sería máis coherente co previsto no Preámbulo dun bo número de preceptos da nosa norma fundamental que a condición de non nacional non servise para que en todo caso subsista o dereito de participación política nos asuntos públicos «una diferenciación jurídica de la diferencia», en palabras de Luigi Ferrajoli (1999a: 73-96)⁹; é dicir, que unha identidade determinada por unha diferenza valorizada —a nacionalidade española— se asuma como fonte dese dereito, mentres que outra —a estranxería— se configure como un status excluínte.

Se a prohibición de discriminación é unha norma, os diferentes deben ser tratados e respectados como iguais, regra que tería que estenderse aos dereitos de participación política. Ou, o que é o mesmo, que a capacidade de intervir no goberno dos asuntos locais, admitida no noso ordenamento para os estranxeiros, tería que estenderse, mediante a reforma da Constitución, ao goberno dos asuntos autonómicos e estatais. Como explica Pietro Costa (1999-2001: vii), a cidadanía debe ser un punto de encontro de demandas variadas e complexas, que acadan a identidade xurídico-política do suxeito, ás modalidades de participación política e a toda a súa dotación de dereitos e deberes. A íntima relación entre dereitos fundamentais e persoa empece que se poida xustificar unha existencia sen liberdade e dignidade (Rodotà, 2010: 57), o que se está a facer se se rexeita a plena equiparación política entre persoas que están igualmente afectadas polo proceso de toma de decisións.

En suma, a igualdade xurídica debe ser igualdade en dereitos, tamén, entre outras cousas, para participar con plenitude en todo tipo de procesos democráticos. Se, como sostén Massimo La Torre (2004: 265), «la ciudadanía no es el punto de llegada de la integración, sino el punto de partida que permite que se lleve a la práctica», debemos superar de maneira definitiva os restos de liberalismo que aniñan no noso sistema e que avalan a diferenciación entre cidadáns activos e pasivos, e asumir que en democracia non pode haber súbditos, cidadáns de segunda. A cuestión non é por que se han recoñecer dereitos aos estranxeiros, senón por que non?

⁸ <http://www.derechopenitenciario.com/comun/fichero.asp?id=429>.

⁹ Ferrajoli (1999b) fundamenta na liberdade de circulación a súa concepción da cidadanía e dos dereitos a ela inherentes.

Nun estado democrático a cidadanía debe desvencellarse da identidade nacional e conectarse á identidade política; en palabras de Habermas (1998: 268), a cidadanía democrática non ha quedar enraizada na identidade nacional dun pobo, pois, por enriba da pluralidade de formas de vida culturais, esixe a socialización de todos os cidadáns nunha cultura política común (Presno Linera, 2003, 2011).

2 Cidadanía democrática

No sistema constitucional español non debe resultar trivial que o mesmo precepto (art. 9) que prevé que os cidadáns e os poderes públicos están suxeitos á Constitución e ao resto do ordenamento xurídico (art. 9.1), a continuación manda a eses poderes públicos promover:

[...] las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social. (art. 9.2).

O pobo sometido do artigo 9.1 debe coincidir o máximo posíbel co pobo que participa do artigo 9.2.

Posto que os suxeitos de forma continuada ao ordenamento non son só os nacionais, a comunidade política non pode seguir organizándose, a diferenza de como ocorre aínda na maioría dos estados democráticos modernos, a partir da recondución do *demos* cidadán ao *ethnos* nacional, a esa «patria común e indivisible de todos los españoles» (art. 2 CE) —entendida natural e historicamente como un destino— senón desde a concepción do «patriotismo constitucional», que, como é coñecido, consiste na creación dun sentimento de pertencenza a unha comunidade asentado sobre a adhesión aos valores democráticos e o respecto aos dereitos recoñecidos pola Constitución.

E é que a nación de cidadáns atopa a súa identidade non en trazos comúns de tipo étnico-cultural, senón na praxe de cidadáns que exercen activamente os seus dereitos democráticos de participación e comunicación (Habermas, 1998). Este patriotismo habermasiano parte da consideración de que o estado nacional fundou unha estreita conexión entre *ethnos* y *demos*, pero sostén que conceptualmente a cidadanía foi desde sempre independente da identidade nacional (Habermas, 1998: 622-623).

Por outra parte, chama a atención que cando se opta na Constitución polo mantemento do vencello entre *ethnos* e *demos*, nas numerosas ocasións o lexislador artella esa relación sobre unha construción falaz do *ethnos*. É, por exemplo, o que sucede cando o artigo 22 do Código Civil, ao establecer as

condicións de acceso á nacionalidade, imprescindible para o exercicio pleno da cidadanía, prevé que serán suficientes «dos anos [de residencia legal, continuada e inmediatamente anterior a la petición] cando se trate de nacionais de orixe de países iberoamericanos, Andorra, Filipinas, Guinea Ecuatorial ou Portugal o de sefardíes», ou dun ano para «el nacido fuera de España de padre o madre, abuelo o abuela, que originariamente hubieran sido españoles». Como é sabido, ademais o interesado deberá xustificar, «en el expediente regulado por la legislación del Registro Civil, buena conducta cívica y suficiente grado de integración en la sociedad española»¹⁰.

O rechamante, en primeiro lugar, é que teñan a mesma consideración os nacionais de orixe de países iberoamericanos, Andorra, Filipinas, Guinea Ecuatorial ou Portugal, ou sefardís. É difícil de xustificar esta equiparación entre persoas que entre si poden ter importantes diferenzas e, dende logo, non semella que na actualidade se poida presumir que unha persoa orixinaria de Filipinas ou Guinea Ecuatorial estea máis próxima ao *ethnos* español, se é que tal cousa existe, ca outra orixinaria de Marrocos ou de Francia. É a evidencia de que aínda latexa unha visión «colonial» do *ethnos*, endebén matizada por razóns políticas, pois noutro caso non se entende o trato preferente aos sefardíes¹¹ e a non inclusión dos saharauís, malia que estes últimos foron ata ben pouco tempo españois¹².

Sexa como for, se se ten en conta a conexión co *ethnos* para favorecer a adquisición da nacionalidade, tamén tería que considerarse para favorecer a participación política aos residentes con ese pasado común ou con

¹⁰ Véxanse ao respecto Fernández Rozas (1992), García Rubio (1992) e os numerosos traballos de Álvarez Rodríguez, en particular Álvarez Rodríguez (2003, 2008).

¹¹ Conforme a unha instrución da Dirección de los Registros y el Notariado do 16 maio de 1983 «los sefardíes, cualquiera que sea su religión o aunque no tengan ninguna [...] pueden beneficiarse del plazo abreviado [...]. Tal condición habrá de demostrarse por los apellidos que ostente el interesado, por el idioma familiar o por otros indicios que demuestren la tradición de pertenencia a tal comunidad cultural [...]».

¹² De acordo co fundamento quinto da Sentenza 1026 da Sala Civil do Tribunal Supremo, do 28 de outubro de 1998, do que non cabe dúbida, con referencia á «nacionalidad» dos saharauís, durante o prazo da tutela do noso Estado sobre o territorio do Sahara Occidental, é que esta foi a española (de «españoles indígenas», fala algunha disposición), pois resulta evidente, conforme ás regras xerais do Dereito da nacionalidade, que «los naturales del territorio colonial carecen de una nacionalidad distinta de los del Estado colonizador, dado que no poseen una organización estatal propia»; véxase, ao respecto, García Rubio (1999).

semellanzas culturais; é o que sucede en Gran Bretaña cos nacionais de países da Commonwealth e os irlandeses; en Irlanda e Australia cos británicos e en Portugal cos brasileiros con «estatuto político especial».

En segundo lugar, e posto que a adquisición da nacionalidade leva parella a plenitude dos dereitos de cidadanía, o outorgamento da mesma «por carta de natureza», o que se fai, segundo o artigo 21 do Código Civil, «discrecionalmente mediante Real Decreto, cuando en el interesado concurren circunstancias excepcionales», esixiría unha maior concreción legal das razóns que a avalan e, dende logo, unha revisión da súa aplicación práctica, que, como se dixo en datas recentes (Hualde Manso, 2012), está desembocando na intrascendencia dos factores de arraigo territorial e cultural do suxeito con España; na gravitación da institución sobre o exclusivo interese do solicitante con esquecemento do interese nacional; na súa concepción como exclusivo instrumento de «premio» abstracto a non se sabe moi ben que méritos e na non necesidade de que o suxeito resida en España no momento do outorgamento¹³.

E sendo isto así, é necesario «democratizar» o acceso á nacionalidade cando se trata dunha condición para o goce da cidadanía¹⁴. Pero, compartindo a idea de que se favoreza, reducindo prazos e requisitos, a adquisición da nacionalidade aos estranxeiros que o desexen, esa non debe ser a única vía para que os residentes poidan exercer con plenitude o dereito de sufraxio.

Se definimos o pobo do Estado non con arranxo ao criterio da nacionalidade senón ao da residencia, esta configuración contribuiría a dotar de maior lexitimidade democrática o ordenamento¹⁵. En primeiro lugar, porque

¹³ Os exemplos próximos da concesión a Ricky Martin e Benicio del Toro, por Reales Decretos do 4 de novembro de 2011, son tan ilustrativos como os da panoplia de deportistas de elite que nutren algunhas das seleccións «nacionais» ou participan en competicións sen ocupar praza de «estranxeiro». Por mencionar o que, por contraste, sucede en Alemaña, coa reforma do dereito de nacionalidade, que entrou en vigor o 1 de xaneiro de 2000, requírese, entre outras cousas, que o solicitante domine fluidamente o idioma alemán, dispoña de lazos moi intensos e fortes coa cultura alemana e con Alemaña, e conoza os fundamentos básicos do ordenamento xurídico da República Federal de Alemaña, goce dunha situación económica sólida, e exista un interese público na súa naturalización.

¹⁴ Sobre esta necesidade véxase, por todos, Aláez Corral (2006: 160-ss.).

¹⁵ A favor dunha cidadanía baseada na residencia amósanse, por exemplo, Cuniberti (1997: 520-ss.) e Zincone (1992: 233-ss.).

desta maneira se podería artellar a cidadanía das persoas a partir da súa decisión voluntaria de instalarse nun concreto territorio, sempre que se cumpran as esixencias impostas polo Estado para a entrada no seu espazo xeográfico. A persoa pode intervir así na adquisición ou perda da cidadanía e a súa pertenza a un determinado estado está vencellada ao principio de voluntariedade¹⁶.

A xa mencionada liberdade de residencia e circulación sobre a que se artella o dereito da Unión Europea faría posíbel, se os Estados membros vencelasen a cidadanía política á residencia, unha maior integración dos nacionais doutros países no estado de residencia e, quizáis, podería servir para promover dende aí unha caste de «patriotismo constitucional europeo»¹⁷, de sentimento de pertenza a unha comunidade que se pretende construír sobre uns principios democráticos e da proclamación dunha *Carta de Dereitos Fundamentais* da Unión Europea que declara no seu Preámbulo que a Unión

[...] está fundada sobre los valores indivisibles y universales de la dignidad humana, la libertad, la igualdad y la solidaridad, y se basa en los principios de de la democracia y del Estado de Derecho. Al instituir la ciudadanía de la Unión y crear un espacio de libertad, seguridad y justicia, sitúa a la persona en el centro de su actuación¹⁸.

¹⁶ Sobre a posibilidade de elixir a nación como base para unha reconstrución das relacións entre cidadanía e soberanía, véxase Grosso (2001: 40-ss.); sobre a conexión do principio de voluntariedade coa pertenza ao Estado, cf. Habermas (1998: 625).

¹⁷ Convén lembrar a existencia de dúas Directivas: a 94/80/CE do Consello, do 19 de decembro de 1994, pola que se fixan as modalidades de exercicio do dereito de sufraxio activo e pasivo nas eleccións municipais por parte dos cidadáns da Unión residentes nun Estado membro do que non sexan nacionais, modificada pola Directiva 96/30/CE do 13 de maio de 1996, e a Directiva 93/109/CE do Consello, o 6 de decembro de 1993, pola que se fixan as modalidades de exercicio do dereito de sufraxio activo e pasivo nas eleccións ao Parlamento Europeo por parte dos cidadáns da Unión residentes nun Estado membro do que non sexan nacionais. É interesante sinalar que, segundo as propias Directivas, insírense na pretensión de crear «unha cidadanía da Unión», que trascenda as barreiras das nacionalidades dos Estados membros. Como din nos seus Preámbulos as Directivas citadas, «la ciudadanía de la Unión tiene por objeto integrar mejor a los ciudadanos de ésta en su país de acogida» e con ela «se pretende, fundamentalmente, suprimir la condición de nacionalidad que se exige actualmente en la mayor parte de los Estados miembros para ejercer el derecho de sufragio activo y pasivo».

¹⁸ O propio Tribunal de Xustiza das Comunidades Europeas na súa sentenza da Gran Sala de 12 de setembro de 2006 (asunto C-145/04, España c. Reino Unido) dictou: «En cuanto a los artículos del Tratado relativos a la ciudadanía de la Unión, de ellos no puede deducirse el principio de

Tamén aquí, pero a escala europea e non alemá, tería sentido a construción de Habermas (1989: 94) dirixida a crear unha identidade política postnacional que se disocie do trasfondo dun pasado explicado en termos de Historia nacional e que se centre no contido universalista dunha forma de patriotismo «cristalizada en torno a los principios del Estado constitucional democrático»¹⁹.

En segundo lugar, a configuración do pobo do estado de conformidade co criterio da residencia favorece a expresión da igualdade xurídica e do pluralismo participativo que son consustanciais a unha democracia. A relación entre o Estado e os cidadáns da que xorden dereitos e obrigas recíprocos tería o mesmo contido sempre que existira o dato obxectivo da residencia; residencia sen máis no caso dos nacionais e durante un tempo mínimo no dos nacionais. Desta maneira, todas esas persoas gozarían dunha posición xurídica unitaria e os seus dereitos non dependerían da cualificación concreta que se outorgue á súa personalidade²⁰.

E é que cando o Estado admite que un individuo teña a condición de residente, topámonos ante un feito con relevancia xurídica ao que as normas dotan dun contido formado por un conxunto de obrigas xurídicas e de

que los ciudadanos de la Unión son los únicos beneficiarios de las demás disposiciones del Tratado, lo que implicaría que los artículos 189 CE y 190 CE sólo se aplicarían a dichos ciudadanos... Por otra parte, aunque la vocación del estatuto de ciudadano de la Unión es convertirse en el estatuto fundamental de los nacionales de los Estados miembros que permite a quienes se encuentran en la misma situación obtener, independientemente de su nacionalidad y sin perjuicio de las excepciones expresamente previstas a este respecto, el mismo trato jurídico, dicha afirmación no tiene como consecuencia necesaria que los derechos reconocidos en el Tratado estén reservados a los ciudadanos de la Unión... Del conjunto de estas consideraciones resulta que, en el estado actual del Derecho comunitario, la determinación de los titulares del derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones al Parlamento Europeo es competencia de cada Estado miembro, dentro del respeto del Derecho comunitario, y que los artículos 189 CE, 190 CE, 17 CE y 19 CE no se oponen a que los Estados miembros reconozcan ese derecho de sufragio activo y pasivo a determinadas personas que tengan un estrecho vínculo con ellos y que no sean sus propios nacionales o los ciudadanos de la Unión residentes en su territorio.»

¹⁹ Sobre a impostura que supuxo a importación da idea de patriotismo constitucional para xustificar o patriotismo «español», véxase Bastida Freijedo (2002).

²⁰ Como di o Tribunal Supremo de Canadá (*Sauvé c. Canada -Chief Electoral Officer-*), na súa sentenza do 31 de outubro de 2002, «los derechos garantizados por la *Carta* no son una cuestión de privilegio o de mérito, sino de pertenencia a la sociedad canadiense que no puede ser obviada a la ligera, lo que es particularmente cierto en el derecho de voto, piedra angular de la democracia...». Pode lerse en <http://scc-csc.lexum.com/scc-csc/scc-csc/en/item/2010/index.do>.

dereitos subxectivos que han desembocar nunha posición xurídica unitaria: a de cidadán. Desta maneira, a cidadanía tería que entenderse coma unha relación xurídica cuns dereitos e obrigas de carácter abstracto e non, como veu sendo ata a actualidade, como un concreto status da persoa; é dicir, como unha particular esfera de capacidade xurídica na que o individuo se ve inmerso cando entra en contacto co Estado, o que impide que as diferentes persoas teñan unha posición unitaria posto que a súa capacidade xurídica se fragmenta nunha multiplicidade de status diferentes; neste caso o de nacional ou estranxeiro e, dentro deste último, no de estranxeiro comunitario ou extracomunitario.

Debe lembrarse que o ordenamento non considera os individuos como o contido das normas xurídicas, senón que atribúe esa condición aos feitos conectados a unha conducta humana²¹. O que aquí se propón é que esa conduta sexa a residencia continuada nun determinado territorio. Desaparecería así a diferenza xurídica, incompatible coa democracia, entre «cidadáns activos» e «cidadáns pasivos», entre persoas que deciden e personas que unicamente soportan a decisión. E, en rigor, en democracia non cabería falar de «cidadáns pasivos», pois a cidadanía presupón a posibilidade xurídica de decidir, de participar, con independencia de que, de feito, se interveña ou non.

Desta maneira, non importaría tanto o dereito que no abstracto habilita a residir (a nacionalidade, a condición de cidadán comunitario, o permiso de residencia de longa duración) senón o exercicio efectivo e concreto da residencia. Por esta razón os «dereitos de goberno» deberan ampliarse canta maior fose á pertenza/permanencia (caso dos nacionais que residen no propio territorio e dos estranxeiros que por unha ou outra vía tamén residen aí de maneira indefinida) e reduciríanse canto menor sexa devandita pertenza/permanencia (caso dos nacionais que pasan a residir de maneira prolongada noutro país e dos estranxeiros unha vez que deixan de ser residentes)²².

²¹ Véxase ao respecto, Kelsen (1925: 81-ss e 137-ss).

²² Pódese lembrar que xa en 1904 o Tribunal Supremo de Estados Unidos concluiu que os Estados podían conceder o dereito de sufraxio aos que eran só «cidadáns do Estado», aínda que non fosen cidadáns de Estados Unidos —*Pope v. Williams* 193 U.S. 621, 632 (1904), <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/193/621/case.html>; endebén xa non é así, numerosos Estados outorgaron o sufraxio a residentes que non eran cidadáns de Estados Unidos; como dixo expresamente ese Tribunal en *Snowden v. Hughes*, 321 U.S. 1, 7 (1943): «The right to become a candidate for state office,

E aínda que a estranxeiría implica unha presunción de non pertencenza ao pobo gobernado que debe actuar como pobo gobernante, devandita presunción quedará desvirtuada pola residencia continuada nun determinado territorio. Pola mesma razón, a nacionalidade implica unha presunción de pertencenza a ese pobo soberano, pero quedará desvirtuada coa ausencia prolongada do territorio nacional. Constatada a pertencenza dos non nacionais ao ordenamento, este debe, á súa vez, pertencerlles; desvirtuada a pertencenza dos nacionais ao ordenamento, este debe deixar de pertencerlles mentres non cambie esa situación.

En canto á primeira cuestión, e aínda que son excepcións no dereito comparado, a Constitución chilena proclama (artigo 14)

Los extranjeros avecindados en Chile por más de cinco años, y que cumplan con los requisitos señalados en el inciso primero del artículo 13, podrán ejercer el derecho de sufragio en los casos y formas que determine la ley.

No mesmo sentido, a Constitución uruguaia dispón (artigo 78):

Tienen derecho al sufragio, sin necesidad de obtener previamente ciudadanía legal, los hombres y las mujeres extranjeros, de buena conducta, con familia constituida en la República, que poseyendo algún capital en giro o propiedad en el país, o profesando alguna ciencia, arte o industria, tengan residencia habitual de quince años, por lo menos, en la República.

En Ecuador, «Las personas extranjeras residentes tienen derecho al voto siempre que hayan residido legalmente en el país al menos cinco años» (artigo 63.2). Nova Zelandia permítelles aos residentes permanentes, despois dun ano, que poidan votar nas eleccións locais e nacionais.

like the right to vote for the election of state officers, is a right or privilege of state citizenship, not of national citizenship» (cf. <http://laws.findlaw.com/us/321/1.html>). Sobre este proceso, véxanse os estudos pormenorizados de Keyssar (2000) e Hayduk (2006), este último cunha versión reducida co mesmo título publicada en 2004 en *New Political Science*, vol. 26, n.º 4, decembro, dispoñible en <http://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/0739314042000297478>.

O prazo de cinco anos de residencia legal fixado nas Constitucións de Chile e Ecuador é un termo razoabel para que calquera non nacional poida participar con plenitude de dereitos democráticos na vida política do Estado no que reside. Ese é tamén o prazo que a Ley Orgánica 4/2000, do 11 de xaneiro, sobre dereitos e liberdades dos estranxeiros en España e a súa integración social, fixa para a obtención da chamada «residencia de longa duración»²³. Por elo, avogamos pola modificación da Constitución española para que se incorpore un precepto similar ao recén mencionado artigo 63.2 da Constitución ecuatoriana.

Canto aos nacionais que xa non están sometidos principalmente, aínda que poidan estarlo de maneira circunstancial, ao ordenamento da súa nacionalidade, debe limitarse a súa posibilidade de decidir politicamente sobre o contido de devandito ordenamento e tanto máis canto maior sexa o seu afastamento temporal. Estas persoas supoñen, nalgúns casos, un número

²³ **1.** A residencia de longa duración é a situación que autoriza a residir e traballar en España indefinidamente, nas mesmas condicións cós españois. **2.** Terán dereito a residencia de longa duración os que tiveran residencia temporal en España durante cinco anos de forma continuada, que reúnan as condicións que se establezan regramentariamente. Aos efectos de obter a residencia de longa duración computarán os períodos de residencia previa e continuada noutros Estados membros, como titular da tarxeta azul da UE. Considerarase que a residencia foi continuada aínda que por períodos de vacacións ou outras razóns que se establezan regramentariamente o estranxeiro abandonara o territorio nacional temporalmente. **3.** Os estranxeiros residentes de longa duración noutro Estado membro da Unión Europea poderán solicitar por si mesmos e obter unha autorización de residencia de longa duración en España cando vaian desenvolver unha actividade por conta propia ou allea, ou por outros fins, nas condicións que se establezan regramentariamente. Non obstante, no suposto de que os estranxeiros residentes de longa duración noutro estado membro da Unión Europea desexen conservar o estatuto de residente de longa duración adquirido no primeiro estado membro, poderán solicitar e obter unha autorización de residencia temporal en España. **4.** Con carácter regramentario estableceranse criterios para a concesión doutras autorizacións de residencia de longa duración en supostos individuais de especial vinculación con España. **5.** A extinción da residencia de longa duración producirase nos casos seguintes: *a)* Cando a autorización se obtivera de maneira fraudulenta. *b)* Cando se dicte unha orde de expulsión nos casos previstos na Lei. *c)* Cando se produza a ausencia do territorio da Unión Europea durante 12 meses consecutivos. Regramentariamente estableceranse as excepcións á perda da autorización por este motivo, así como o procedemento e requisitos para recuperar a autorización de residencia de longa duración. *d)* Cando se adquira a residencia de longa duración noutro Estado membro. **6.** As persoas estranxeiras que perdesen a condición de residentes de longa duración poderán recuperar devandito estatuto mediante un procedemento simplificado que se desenvolverá reglamentariamente. Devandito procedemento aplicarase sobre todo no caso de persoas que residiran noutro Estado membro para a realización de estudos.

relativamente alto de potenciais sufraxios, sendo paradigmático o caso mexicano, pois é un dos países con maior número de nacionais emigrantes fóra do seu territorio, que, ademais, se concentran nunha porcentaxe altísima nun único país, Estados Unidos²⁴.

Nalgúns textos constitucionais (artigos 171 e 176 da Constitución colombiana²⁵, da española²⁶, 63.1 da ecuatoriana²⁷, 187 da peruana²⁸, 14 da portuguesa²⁹, 48 da italiana³⁰) esta situación foi recoñecida de maneira expresa,

²⁴ Véxase, sobre esta cuestión, o estudo, centrado no dereito mexicano, pero con amplas referenzas comparadas, de Carpizo e Valadés (1998), así como Valadés (2005).

²⁵ Artigo 171: «Los ciudadanos colombianos que se encuentren o residan en el exterior podrán sufragar en las elecciones para Senado de la República»; artigo 176: «La ley podrá establecer una circunscripción especial para asegurar la participación en la Cámara de Representantes de los grupos étnicos y las minorías políticas y de los colombianos residentes en el exterior». Segundo o artigo 116 do Código Electoral, «Los ciudadanos también podrán sufragar en el exterior para Presidente de la República, en las Embajadas, Consulados y demás locales que para el efecto habilite el Gobierno, previa inscripción de la cédula de ciudadanía o pasaporte vigente, hecha ante la respectiva Embajada o Consulado, a más tardar quince (15) días antes de las elecciones... Una vez cerrada la votación, hechos los escrutinios de cada mesa y firmadas las actas, los jurados harán entrega de éstas y demás documentos que sirvieron para las votaciones al funcionario correspondiente que inmediatamente los enviará, en sobre debidamente cerrado y sellado, al Consejo Nacional Electoral, para que sean tenidos en cuenta en el escrutinio general».

²⁶ «La ley reconocerá y el Estado facilitará el ejercicio del derecho de sufragio a los españoles que se encuentren fuera del territorio de España» (artigo 68.5.2); resulta rechamante que este mandato ao Lexislador se realice unicamente no precepto que contén os elementos esenciais do sufraxio activo para o Congreso dos Deputados, pero non se reitera nin o artigo seguinte, o da elección dos senadores, nin tampouco para a elección dos concellais (artigo 140) nin das Asembleas Lexislativas das Comunidades Autónomas mencionadas no artigo 152. Non obstante, o Lexislador electoral estendeu a participación dos españois residentes no estranxeiro a todo tipo de procesos electorais.

²⁷ «Las ecuatorianas y ecuatorianos en el exterior tienen derecho a elegir a la Presidenta o Presidente y a la Vicepresidenta o Vicepresidente de la República, representantes nacionales y de la circunscripción del exterior; y podrán ser elegidos para cualquier cargo».

²⁸ O artigo 187 dispón que a lei conterá normas especiais para facilitar o voto dos peruanos que residan no estranxeiro; segundo o artigo 224 da Lei Orgánica Eleitoral, «para el caso de Elecciones Generales y consultas populares tienen derecho a votación los ciudadanos peruanos residentes en el extranjero»; o artigo 226 prevé que «la votación se efectúa en el local de la Oficina Consular del Perú en el correspondiente país o donde señale el funcionario consular en caso de insuficiencia del local.»

²⁹ «Los ciudadanos portugueses que se hallen o residan en el extranjero gozarán de la protección del Estado para el ejercicio de los derechos y estarán sujetos a los deberes que no sean incompatibles con la ausencia del país».

³⁰ Coa Lei Constitucional n.º 1/2000, de 17 de xaneiro, introduciuse unha reforma nos artigos 48, 56 e 57 da Constitución ao efecto de instituír unha circunscrición «exterior» para o exercicio do dereito de voto dos italianos residentes no estranxeiro; o artigo 48 dispón agora que «La ley establecerá los requisitos y modalidad de ejercicio del derecho de voto de los ciudadanos residentes

aínda que de acordo con modalidades distintas, ao considerar positiva a participación política dos nacionais que residen no estranxeiro, polo que a súa exclusión do pobo gobernante ou dalgunha das súas concrecións non está a disposición do lexislador, cuxo protagonismo se reduce ao artellamento dos mecanismos necesarios para facer viábel e efectiva esa participación³¹. O fundamento deste recoñecemento do sufraxio aos compatriotas que vivan fóra do territorio estatal atopouse na súa condición de nacionais, que os acompaña con independencia do ámbito territorial no que residan, se ben citáronse outros argumentos, ben en relación con determinadas categorías de nacionais (militares, mariños, diplomáticos...) ou respecto a todos os que vivan no estranxeiro (como forma de estreitar os lazos co seu país, por razóns de universalidade do sufraxio e de principio democrático, como forma de compensar as súas aportacións á economía nacional...) ³². Nalgúns casos o exercicio do sufraxio dos ausentes limitábase á participación da elección dun

en el extranjero, asegurando su efectividad. Con este fin se crea una circunscripción extranjera para la elección de las Cámaras, a la que serán asignados escaños en el número fijado por la norma constitucional y según los criterios determinados por las leyes». De acordo co novo artigo 56, 12 dos 630 membros da Cámara de Deputados elixíranse nesa circunscrición; segundo o artigo 57 da Constitución, dos 315 senadores electivos, 6 elixíranse polos residentes no estranxeiro. O desenvolvemento normativo destas disposicións está na Lei nº 459, do 27 de decembro de 2001, de normas para o exercicio do dereito de voto dos cidadáns italianos residentes no exterior.

³¹ O compromiso normativo dos Estados pode ter tamén unha orixe internacional, por formar parte da *Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares*, adoptada por la Asamblea Xeral de Nacións Unidas na súa resolución 45/158, do 18 de decembro de 1990, e que entrou en vigor o 1 de julio de 2003. No seu artigo 14 dispón que «los trabajadores migratorios y sus familiares tendrán derecho a participar en los asuntos públicos de su Estado de origen y a votar y ser elegidos en elecciones celebradas en ese Estado, de conformidad con su legislación. 2. Los Estados de que se trate facilitarán, según corresponda y de conformidad con su legislación, el ejercicio de esos derechos». Como se desprende tanto do título da Convención como do enunciado do artigo 41, se ben se dirixe á protección dun concreto colectivo de nacionais residentes no exterior —os traballadores—, ten un ámbito de aplicación moito maior, pois esténdese tamén aos seus familiares. «A los efectos de la presente Convención, el término 'familiares' se refiere a las personas casadas con trabajadores migratorios o que mantengan con ellos una relación que, de conformidad con el derecho aplicable, produzca efectos equivalentes al matrimonio, así como a los hijos a su cargo y a otras personas a su cargo reconocidas como familiares por la legislación aplicable o por acuerdos bilaterales o multilaterales aplicables entre los Estados de que se trate» (artigo 4).

³² Sobre os problemas concretos do exercicio do sufraxio por parte destas persoas (voto por correo, nas embaixadas e consulados, o voto electrónico, as garantías fronte a posibles fraudes,...) estendémonos en Presno Linera (2011).

órgano de representación nacional, como a presidencia e, no seu caso, a vicepresidencia da República ou figuras afíns (é o previsto en Brasil, Ecuador, Honduras e México). Nestes supostos non se require unha determinada conexión cunha concreta parte do territorio nacional como, por exemplo, a última residencia. Noutros ordenamentos, como o portugués³³ e o italiano³⁴, creouse unha circunscrición especial constituída polos nacionais deses países que residen no estranxeiro, aos que se lles asigna a elección dun determinado número de representantes. Trátase, en suma, dunha circunscrición que se delimita pola circunstancia persoal de estar residindo no estranxeiro, que tamén está prevista na Constitución colombiana para as eleccións á Cámara de Representantes.

Existen, en terceiro lugar, outros sistemas constitucionais, como o arxentino, o español, o colombiano para as eleccións ao Senado, o peruano, o canadiano, o estadounidense ou o venezolano, nos que os residentes no estranxeiro participan nos mesmos comicios que os seus compatriotas residentes no territorio nacional. Nalgúns destes casos, para o exercicio do sufraxio non abonda coa condición de nacional, senón que é necesaria ademais unha concreta vinculación cun espazo xeográfico do territorio do seu país, lugar de onde, aos efectos político-electorais, esa persoa se segue considerando residente. Preténdese así unha maior vinculación cos designios políticos desa parte do territorio coa que se presume que o cidadán ausente segue vencellado.

Precisamente, esta esixencia demostra que o problema do recoñecemento do dereito de participación política non atopa solución acudindo a meros criterios de nacionalidade, senón tendo en conta a que se podería denominar «veciñanza política». Polo tanto, a «residencia-ausencia» configúrase como unha situación de cambio xeográfico, coas obvias consecuencias económicas, sociais, persoais..., pero que non leva aparelada unha desvinculación política completa da comunidade da que se é orixinario. O significativo é que nestes supostos, o «domicilio» e os correspondentes dereitos políticos acompañan

³³ Conforme o disposto na Lei Electoral (artigo 12.4), en Portugal existen dúas circunscricións desta natureza: a dos que residen en países europeos e a que comprende os residentes en calquer outro país. A cada unha delas correspóndelles a elección dos deputados da Asemblea da República.

³⁴ Como xa se apuntou, de acordo co artigo 56 da Constitución, 12 dos 630 membros da Cámara de Deputados elixíranse nesa circunscrición; segundo o artigo 57, dos 315 senadores electivos, 6 elixíranse polos residentes no estranxeiro.

os nacionais que se transladen ao estranxeiro e esténdense, mesmo, aos seus descendentes, de maneira que estes últimos, aínda que nunca residisen no territorio nacional, poderán participar nas mesmas condicións cós seus ascendentes, e a súa decisión política electoral terá o mesmo valor cá das persoas que seguen residindo nese territorio e sobre as que no seu momento se proxectarán as decisiónes políticas e as normas xurídicas que aproben os elixidos por todos eles.

Se, como se veu reiterando, a democracia demanda que participen na toma das decisións os destinatarios das mesmas, non semella que se poida considerar destinatario a unha persoa que, se ben conserva o vencello da nacionalidade cun Estado, pode ocorrer que deixara de residir no ámbito xeográfico de aplicación das súas normas moitos anos atrás, como sucede cando se trata de nacionais que levan moitos anos residindo no estranxeiro, ou, mesmo, que nin siquiera estiveron alí, cando se trata de nados fóra do territorio nacional³⁵. Nesta liña, o Tribunal Europeo de Dereitos Humanos

³⁵ Debe citarse ao respecto a Lei 52/2007, coñecida como Lei de Memoria Histórica, que recoñece a inxustiza que supuxo o exilio de moitos españois durante a Guerra Civil e a ditadura e, en consecuencia, na súa disposición adicional séptima, permite a adquisición por opción da nacionalidade española de orixe ás persoas cuxo pai ou nai foran orixinariamente españois e aos netos de quen perderon ou tiveron que renunciar á nacionalidade española como consecuencia do exilio. En realidade, xa se permitía optar pola nacionalidade española ás persoas cuxo pai ou nai foran orixinariamente españois e nados en España pero a Lei da memoria Histórica amplía a posibilidade de adquirir a nacionalidade española de orixe ao fillos de pai ou nai españois de orixe, aínda que non nacera en España. Ademais, inclúe as persoas cuxo pai ou nai naceu despois de que o avó ou avoa exiliados perderan a nacionalidade española. Polo tanto, o seu ascendente español máis achegado é algún avó, e non é necesario que o avó ou avoa españois o foran de orixe. Finalmente, aquelas persoas que xa optaron á nacionalidade española derivativa porque seu pai ou nai foran orixinariamente españois e nados en España, segundo o artigo 20.1 b) do Código Civil, poderían optar ademais á nacionalidade española de orixe. De acordo coa Disposición Final Sexta da Lei 20/2011, do 21 de xullo, do Rexistro Civil, o dereito de opción previsto na disposición adicional séptima da Lei 52/2007, do 26 de decembro, pola que se recoñecen e amplían dereitos e se establecen medidas en favor de quen padeceron persecución ou violencia durante a guerra civil e a dictadura, poderán tamén exercelo os netos das exiliadas españolas que conservaron a nacionalidade española tras haber contraído matrimonio cun estranxeiro con posterioridade ao 5 de agosto de 1954, data de entrada en vigor da Lei do 15 xullo de 1954, sempre que non transmitisen a nacionalidade española aos seus fillos, por seguir estes a do pai, e formalicen a súa declaración en tal sentido no prazo dun ano dende a entrada en vigor da presente disposición. O Ministerio de Asuntos Exteriores calcula que preto de 300.000 fillos e netos de exiliados durante a Guerra Civil e a ditadura recibirán a nacionalidade (ou xa a recibiron) grazas á Lei de Memoria Histórica. O 27 de decembro de 2011 rematou o prazo de tres anos para a presentación das solicitudes. O último balance provisional é do 31 de

considerou que esixir a residencia no territorio nacional «no es en sí irrazonable o arbitrario» e no asunto *Melnitchenko c. Ucrania*, do 19 de outubro de 2004³⁶, considerou:

[...] la obligación de residir en el territorio nacional para poder votar se justifica en las razones siguientes:

1. Un ciudadano no residente está afectado de manera menos directa o continuada por los problemas cotidianos de su país y él los conoce peor;
2. puede resultar difícil (o casi imposible) o inoportuno para los candidatos al Parlamento exponer las diferentes opciones electorales a los ciudadanos residentes en el extranjero, de manera que se respete la libertad de expresión;
3. la influencia de los ciudadanos residentes en el territorio nacional en la selección de los candidatos y en la formulación de sus programas electorales, y
4. la correlación existente entre el derecho de voto para elecciones legislativas y el hecho de estar directamente afectado por los actos de los órganos políticos así elegidos.

Se, como declarou no seu día o Tribunal Constitucional Federal alemán con ocasión do seu pronunciamento sobre a constitucionalidade do Tratado de Maastricht, a confrontación das forzas sociais, das súas ideas e intereses, só se pode artellar se os procedementos de decisión en exercicio do poder público e, por conseguinte, os fins políticos lle son previsíbeis e comprensíbeis ao cidadán, e se este, como elector, pode comunicarse na súa propia lingua co poder público ao que se atopa subordinado³⁷, ao noso xuízo, os fins políticos dificilmente lle resultarán previsíbeis ás persoas que, por estar de maneira permanente ausentes, nin poden participar na propia definición dos mencionados fins nin siquiera poden asistir á súa expresión cotiá. En

agosto de 2011: 378.862 solicitudes e 213.787 nacionalizacións. O 95% das peticións presentáronse en países de América Latina, especialmente de Cuba, Arxentina, México e Venezuela.

³⁶ <http://cmiskp.echr.coe.int/>. Nun sentido semellante, aínda que neste caso se trata de residencia no interior e non no exterior, a esixencia de residir no Estado para exercer o sufraxio é razoábel segundo a xurisprudencia do Tribunal Supremo dos Estados Unidos; así o declarou no caso *Dunn v. Blumstein* (<http://laws.findlaw.com/us/405/330.html>); o que non se considerou razoábel era esixir un prazo de residencia dun ano para poder votar, pois o ben xurídico con isto protexido —evitar a fraude— podía conseguirse cun prazo moito máis pequeno (30 días serían abondo).

³⁷ BVerfGE 89, 155 [185]; tamén BVerfGE 5, 85 [135, 198, 205] e BVerfGE 69, 315 [344 e segs.].

todo caso, resultaría «máis» democrático esixir unha maior vinculación co ordenamento do que se é nacional que a mera inscrición nun Consulado ou nun Rexistro de Electores Residentes no Exterior; por exemplo, requirindo que non transcorrese determinado número de anos desde a marcha do territorio nacional ou que se produza un retorno periódico. A esixencia de que non trascorrese un determinado número de anos dende a saída do territorio nacional podería concretarse no período que se impón aos estranxeiros aveciñados para que poidan votar (5 anos no ámbito do Consello de Europa segundo a «Convención sobre la participación de los extranjeros en la vida pública a nivel local», idéntico ao previsto no artigo 14 da Constitución chilena e 63 da ecuatoriana). Outro criterio podería ser o do mandato do órgano en cuxa elección poden participar (6 anos no caso de México, 4 anos nas eleccións parlamentarias en España, etc.)

A imposición de que o requisito da ausencia do territorio nacional non exceda dun prazo prudente deixaría plenamente garantida a posibilidade de que participen os nacionais que están fóra do seu país de maneira breve (por razóns de estudo, dun traballo temporal, etc.), ou cuxa saída do país se debe precisamente ao cumprimento de misións ordenadas por órganos do Estado de que son nacionais (militares, diplomáticos, membros de organismos internacionais, persoal en misións no estranxeiro, etc.), e en cuxa elección han poder intervir pois son destinatarios directos das súas decisións.

Se se trata da elección dun órgano colexiado —Parlamento nacional ou algunha das súas Cámaras— a creación dunha circunscrición exterior, ao estilo do que se preveu en Portugal ou Italia, ofrece a vantaxe de que os votantes seleccionan os «seus» parlamentarios, o que pode permitir unha maior proximidade entre uns e outros, se ben, no exercicio das súas funcións, os «parlamentarios do exterior» participan nas mesmas decisións que os do «interior», co que tamén aquí se lles está dando aos ausentes voz e voto na adopción de acordos e normas que, en moitos casos, non lles serán de aplicación. E é que se non se adopta cautela ningunha temporal ou circunstancial, estarase permitindo que persoas que, por unha prolongada estadia no estranxeiro, non están en contacto coa realidade política e social do seu país, poidan determinar a orientación dunhas normas que a eles lles serán de aplicación, no mellor dos casos, de maneira moi esporádica.

En suma, posto que o sometemento de forma continuada a un ordenamento non depende da nacionalidade senón da residencia, a sociedade política non pode seguir organizándose, a diferenza do que ocorre aínda na maioría dos estados democráticos modernos, a partir da recondución do *demos* cidadán ao *ethnos* nacional, senón dende un «patriotismo constitucional» baseado no dereito a decidir de todas as personas que, con capacidade de autodeterminación política, son destinatarias habituais das normas que gobernan esa comunidade.

Bibliografía

- ALÁEZ CORRAL, Benito (2006): *Nacionalidad, ciudadanía y democracia. ¿A quién pertenece la Constitución?* Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- ÁLVAREZ RODRÍGUEZ, Aurelia (2003): *La nacionalidad española: análisis de la normativa vigente*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- ÁLVAREZ RODRÍGUEZ, Aurelia (2008): *Nacionalidad española: normativa vigente e interpretación jurisprudencial*. Cizur Menor: Editorial Aranzadi.
- BASTIDA FREIJEDO, Francisco J. (2004): *Teoría general de los derechos fundamentales en la Constitución española de 1978*. Madrid: Tecnos.
- BASTIDA FREIXEDO, Xacobe (2002): «Otra vuelta de tuerca. El patriotismo constitucional español y sus miserias», *Doxa. Cuadernos de Filosofía del Derecho*, n.º 25, (<http://publicaciones.ua.es/filespublici/pdf/02148676RD38761026.pdf>).
- CARPIZO, Jorge e VALADÉS, Diego (1998): *El voto de los mexicanos en el extranjero*, México: UNAM.
- COSTA, Pietro (1999-2001): *Storia della cittadinanza in Europa. I. Dalla civiltà comunale al Settecento*. Roma/Bari: Laterza.
- COSTA, Pietro (2008): «Ciudadanía y patrones de pertenencia a la comunidad política», en Pietro Costa e Benito Aláez Corral (eds.), *Nacionalidad y ciudadanía*. Madrid: Fundación Coloquio Jurídico Europeo. 19-48.
- CUNIBERTI, Marco (1997): *La cittadinanza. Libertà dell'uomo e libertà del cittadino nella costituzione italiana*. Padua: Cedam.
- DE LA TORRE, Máximo (2004): *Cittadinanza e ordine político. Diritti, crisi della sovranità e sfera pubblica: una prospettiva europea*. Turín: Giappichelli.
- GARCÍA RUBIO, María Paz (1999): «Comentario a la Sentencia del Tribunal Supremo de 28 de octubre de 1998. Reconocimiento de la nacionalidad española a saharauí nacido en El Aaiún», *Anuario de Derecho Civil*, n.º LII, 1, 425-432.
- GROSSO, Enrico (2001): *La titolarità del diritto di voto. Partecipazione e appartenenza alla comunità politica nel diritto costituzionale europeo*. Turín: Giappichelli Editore.
- GUTIÉRREZ GUTIÉRREZ, Ignacio (2005): *Dignidad de la persona y derechos fundamentales*. Madrid: Marcial Pons.

- FERNÁNDEZ ROZAS, José Carlos (1992): *Derecho de la nacionalidad*. Madrid: Tecnos.
- FERRAJOLI, Luigi (1999a): *Derechos y garantías. La ley del más débil*. Madrid: Trotta.
- FERRAJOLI, Luigi (1999b): «Dai diritti del cittadino ai diritti della persona», en Danilo Zolo (ed.), *La cittadinanza. Appartenenza, identità, diritti*. Roma-Bari: Laterza, 263-292.
- GARCÍA RUBIO, María Paz (1992): «Consolidación de la nacionalidad española», *Anuario de Derecho Civil*, 45, 929-1009.
- HABERMAS, Jürgen (1989): *Identidades nacionales y postnacionales*. Madrid: Tecnos.
- HABERMAS, Jürgen (1998): *Facticidad y validez. Sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría de discurso*. Madrid: Trotta.
- HAYDUK, Ron (2006): *Democracy for All. Restoring Immigrants Voting Rights in the United States*. Nova Iorque: Routledge.
- HUALDE MANSO, Teresa (2012): «Concesión de nacionalidad por carta de naturaleza. Una institución y una práctica discutibles», *Aranzadi Civil-Mercantil*, vol. 1, n.º 9, 31-43.
- KELSEN, Hans (1925): *Allgemeine Staatslehre*. Berlín: Springer Verlag.
- KEYSSAR, Alexander (2000): *The Contested History of Democracy in the United States*. Nueva York: Basic Books.
- MARGALIT, Avishai (1997): *La sociedad decente*. Paidós: Barcelona.
- PRESNO LINERA, Miguel (2003): *El derecho de voto*. Madrid: Tecnos (<http://presnolinera.files.wordpress.com/2011/10/el-derecho-de-voto-un-derecho-polc3adtico-fundamentallibro.pdf>).
- PRESNO LINERA, Miguel (2011): *El derecho de voto: un derecho político fundamental*. Licencia Creative Commons. (<http://presnolinera.files.wordpress.com/2011/10/el-derecho-de-voto-un-derecho-polc3adtico-fundamental-libro.pdf>).
- RODOTÀ, Stefano (2010): *La vida y las reglas. Entre el derecho y el no derecho*. Madrid: Trotta/Fundación Alfonso Martín Escudero.
- RUBIO MARÍN, Ruth (2000): *Immigration as a Democratic Challenge: Citizenship and Inclusion in Germany and the United States*. Cambridge: Cambridge University Press.

- RUBIO MARÍN, Ruth (2004): «La inclusión del inmigrante: un reto para las democracias constitucionales», en VVAA (eds.), *Extranjería e inmigración. Actas de las IX Jornadas de la Asociación de Letrados del Tribunal Constitucional*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. 11-53.
- VALADÉS, Diego (2005): «Los derechos políticos de los mexicanos en Estados Unidos», *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, 112, 365-403 (<http://www.ejournal.unam.mx/bmd/bolmex112/BMD11210.pdf>).
- SHKLAR, Judith (1991): *American citizenship. The Quest for inclusión*. Cambridge/Londres: Harvard University Press.
- ZINCONI, Giovanna (1992): *Da sudditi a cittadini. Le vie dello stato e le vie delle società civile*. Bolonia: Il mulino.

Restricións ao dereito á atención sanitaria dos estranxeiros irregulares*

Eulalia Fernández Méndez

Funcionaria do corpo superior de Administracións do Principado de Asturias

*O presente traballo adscribese ao Proxecto nacional de I+D+I DER2013/44950-R «Hacia un modelo migratorio europeo: la movilidad de personas conforme a su estatuto en la UE», concedido polo Ministerio de Economía e Competitividade, do que son investigadores principais a Dra. P. Jiménez Blanco e o Dr. Ángel Espiniella Menéndez, profesores titulares de Dereito Internacional Privado na Universidade de Oviedo.

1 **Introdución**

O presente estudo pretende analizar a situación xurídica en que se encontra actualmente o colectivo formado polos estranxeiros non cidadáns da Unión Europea en situación administrativa irregular, como consecuencia da reforma sanitaria producida coa aprobación do Real Decreto Lei 16/2012, de 20 de abril, de medidas urxentes para garantir a sustentabilidade do Sistema Nacional de Saúde e mellorar a calidade e seguridade das súas prestacións.

A nova norma supuxo un cambio de tendencia na protección da saúde dos estranxeiros en España e afecta de forma transcendental a aqueles estranxeiros que se atopan irregularmente no territorio nacional. A reforma aprobada vén de modificar os requisitos que deben acreditar os estranxeiros para poder obter asistencia sanitaria. Actualmente para accederen ao Sistema Público de Saúde español en igualdade cos españois, os estranxeiros non cidadáns da Unión Europea e que son nacionais de estados terceiros deberán demostrar que son residentes en España e que dispoñen, daquela, dunha autorización de residencia expedida polas autoridades españolas.

A adopción desta medida rompe co modelo legal vixente ata este momento, dado que o lexislador precedente reconecíalles o acceso á asistencia sanitaria aos estranxeiros sen residencia legal sempre que estivesen empadroados

no municipio no que residían habitualmente. Este novo panorama lexislativo suscita dúbidas acerca da compatibilidade da nova norma coas esixencias constitucionais sobre as que se asenta o dereito á protección da saúde.

En consecuencia, o propósito deste traballo será comprobar se o novo marco xurídico legal establecido para o acceso á asistencia sanitaria dos estranxeiros non cidadáns da Unión Europea¹ en situación administrativa irregular se adecúa ás bases constitucionais existentes no noso ordenamento xurídico nesta materia. Noutras palabras, trátase de analizar se o contido, tanto desde o punto de vista material como desde a perspectiva formal, do citado Real Decreto Lei 16/2012, de 20 de abril, se acomoda aos límites impostos pola Constitución Española, respectando non só o contido preceptivo e imperativo do seu artigo 43 para os estranxeiros non comunitarios nacionais de terceiros países que se encontran en situación administrativa irregular en España, senón tamén o rango normativo e a distribución de competencias constitucionalmente establecidas.

¹ Cómpre aclarar que aínda que se acuda de forma reiterada ao termo histórico comunitario, o certo é que este foi substituído polo concepto de cidadán da Unión Europea, tal e como se recolle actualmente no artigo 20 do Tratado de Funcionamento da Unión Europea.

2 Constitucionalidade do artigo 3 da lei 16/2003, de 28 de maio, de cohesión e calidade do sistema nacional de saúde

O capítulo I do Real Decreto Lei 16/2012, de 20 de abril, de medidas urxentes para garantir a sustentabilidade do Sistema Nacional de Saúde e mellorar a calidade e seguridade das súas prestacións, leva por título «De la asistencia sanitaria en España» e modifica expresamente o artigo 3 da Lei 16/2003, de 28 de maio, de cohesión e calidade do Sistema Nacional de Saúde, reformulando o dereito de acceso á protección da saúde; a modificación consiste en cambiar a súa rúbrica de «titulares do derecho» por «de la condición de asegurado» e en reducir a asistencia sanitaria gratuíta dos estranxeiros non autorizados como residentes ás denominadas situacións especiais.

Estas situacións redúcense para o caso dos maiores de 18 anos ao dereito de acceso á modalidade de urxencia cando estamos en presenza de enfermidade grave ou accidente. No caso das mulleres embarazadas terán dereito á modalidade asistencial nas situacións de embarazo, parto e postparto. E, finalmente, os menores de 18 anos estranxeiros en situación irregular terán dereito á asistencia sanitaria nas mesmas condicións que os españois.

Exposta a nova normativa, procede analizar deseguido a regulación constitucional do dereito á protección da saúde dos estranxeiros non comunitarios en situación administrativa irregular. Para isto examínase, por unha banda, o contido constitucional do dereito fundamental á protección da saúde e, por outra, cumprirá determinar se os estranxeiros son titulares deste dereito.

2.1 O dereito fundamental á saúde e os seus límites de garantía

A Constitución Española, dentro do Capítulo III do Título I, reconece, no seu artigo 43, o dereito á protección da saúde, encomendándolles aos poderes públicos organizar e tutelar a saúde pública a través de medidas preventivas e das prestacións e servizos necesarios. O artigo 43, como principio reitor da política social e económica, contén unha serie de mandatos dirixidos aos

poderes públicos para que fagan efectivas as prestacións que se definen como contidos do estado social e ás que os cidadáns terán dereito a acceder nos termos que estableza a lexislación positiva. Mais o artigo 43 da Constitución intégrase tamén no contido esencial do dereito á vida reconecido no seu artigo 15 cando, como consecuencia dunha acción ou omisión dos poderes públicos, se poña en perigo grave e inmediato a saúde. Neste sentido, é o máximo intérprete da norma suprema o que reconece que unha parte do dereito á saúde se inclúe no contido propio do dereito á vida e á integridade física.

Así, na sentenza 62/2007, de 27 de marzo de 2007², afírmase:

[...] el derecho a que no se dañe o perjudique la salud personal queda comprendido en el derecho a la integridad personal (STC 35/1996, de 11 de marzo, FJ 3), si bien no todo supuesto de riesgo o daño para la salud implica una vulneración del derecho fundamental, sino tan sólo aquél que genere un peligro grave y cierto para la misma.

Este pronunciamento, unido a outros anteriores (sentenzas do Tribunal Constitucional 5/2002, de 14 de xaneiro, e 119/2001, de 24 de maio)³ permítenos concluír que, aínda que é certo que non todo suposto de risco ou dano para a saúde implica unha vulneración do artigo 15 da Constitución, si é posible, porén, que cando, como consecuencia dunha acción ou omisión dos poderes públicos se poña en perigo grave e inmediato a saúde, daquela si que poderá quedar afectado o dereito garantido no artigo 15 da Constitución.

Xunto con esta doutrina constitucional cómpre tamén mencionar os límites constitucionais que rodean os propios límites dos dereitos fundamentais (ningún dereito fundamental é ilimitado) e, máis concretamente, os que rodean o dereito fundamental á vida co fin de garantir a súa indispoñibilidade.

A Constitución Española estableceu un núcleo irredutible nos dereitos fundamentais, que é o denominado contido esencial (artigo 53.1 CE) e que supoñerá unha garantía para o dereito fundamental en cuestión e,

² Cfr. SSTC 62/2007, de 27 de marzo de 2007 (fundamento xurídico 3).

³ Vide SSTC 5/2002, de 14 de xaneiro (fundamento xurídico 4), e SSTC 119/2001, de 24 de maio (fundamento xurídico 6).

conseguintemente, implicará un límite que o lexislador ten que respectar. Se o límite imposto ao dereito fundamental afecta ao seu contido esencial, estarase privando ao titular do seu desfrute.

Brevemente poderíamos definir o contido esencial dun dereito fundamental como unha garantía fronte a posibles limitacións que se pretendesen impoñer ao dereito en cuestión.

O Tribunal Constitucional, na súa sentenza 11/1981, de 8 de abril, definiu o contido esencial dos dereitos fundamentais e estableceu que

[...] para tratar de aproximarse de algún modo a la idea de «contenido esencial», que en el art. 53 de la Constitución se refiere a la totalidad de los derechos fundamentales y que puede referirse a cualesquiera derechos subjetivos, sean o no constitucionales, cabe seguir dos caminos. El primero es acudir a lo que se suele llamar la naturaleza jurídica o el modo de concebir o de configurar cada derecho.

Desde esta perspectiva,

[...] constituyen el contenido esencial de un derecho subjetivo aquellas facultades o posibilidades de actuación necesarias para que el derecho sea reconocible como pertinente al tipo descrito y sin las cuales deja de pertenecer a ese tipo y tiene que pasar a quedar comprendido en otro desnaturalizándose, por decirlo así.

O segundo posible camiño para definir o contido esencial dun dereito consiste en tratar de buscar os intereses xuridicamente protexidos como núcleo e médula dos dereitos subxectivos. Pódese, daquela, falar dunha esencialidade do contido do dereito para facer referencia a aquela parte do contido do dereito que é absolutamente necesaria para que os intereses xuridicamente protexibles, que lle dan vida ao dereito, resulten real, concreta e efectivamente protexidos. Deste modo, rebórdase ou descoñécese o contido esencial cando o dereito queda sometido a limitacións que o fagan impracticable, que o dificulten alén do razoable ou que o despoxen da necesaria protección. Os dous camiños opostos pódense considerar complementarios, de modo que ao se enfrontar coa determinación do contido esencial de cada

dereito concreto poden ser conxuntamente utilizados para contrastar os resultados aos que por unha ou outra vía poida chegarse⁴.

Tendo en conta o exposto, é claro que un primeiro límite para o lexislador e os poderes públicos consiste en respectar o contido esencial dun dereito fundamental; no noso caso, supoñerá respectar o contido esencial do dereito á vida. Rebordarase o contido esencial deste dereito cando quede sometido a limitacións que o fagan impracticable, que o dificulten alén do razoable ou o despoxen da necesaria protección.

Porén, ademais, e dentro das garantías constitucionais dos dereitos fundamentais, tamén é necesario garantir un equilibrio entre o dereito fundamental e a norma que establece os límites. Para garantir este equilibrio, deberán someterse ambos ao principio de proporcionalidade para evitar que o poder público (lexislador) cando estableza os límites a un dereito fundamental vulnere o seu contido esencial.

En palabras do Tribunal Constitucional:

Los derechos fundamentales pueden ceder ante los límites que la propia Constitución establezca o ante los que de manera mediata o indirecta se inferan de la misma al resultar justificados por la necesidad de preservar otros derechos o bienes jurídicamente protegidos. Ahora bien, las limitaciones que se establezcan no pueden obstruir el derecho fundamental más allá de lo razonable de donde se desprende que todo acto o resolución que limite derechos fundamentales ha de asegurar que las medidas restrictivas sean necesarias para conseguir el fin perseguido, ha de atender a la proporcionalidad entre el sacrificio del derecho y la situación en la que se halla aquel a quien se le impone⁵.

Asimesmo, o máximo intérprete da norma suprema sinalou, na sentenza 169/2001, de 16 de xuño, que a esixencia constitucional de proporcionalidade dos límites establecidos aos dereitos fundamentais debe responder a limitacións idóneas, necesarias e proporcionadas ao fin constitucionalmente lexítimo⁶.

⁴ Cfr. sentenza 11/1981, de 8 de abril de 1981, (fundamento xurídico 8).

⁵ Véxase STC 14/2003, de 28 de xaneiro de 2003 (fundamento xurídico 9).

⁶ Vide STC. 169/2001, de 16 de xullo (fundamento xurídico 9).

En consecuencia, para enxuizar a constitucionalidade da reforma sanitaria aprobada polo Real Decreto Lei 16/2012, de 20 de abril, de medidas para garantir a sustentabilidade do Sistema Nacional de Saúde e as súas prestacións, cumprirá verificar se a devandita reforma respecta o contido esencial do dereito á vida, dereito que inclúe aquela parte fundamental do dereito á saúde, así como a necesaria proporcionalidade.

2.2 Titularidade do dereito fundamental á saúde dos estranxeiros non comunitarios en situación administrativa irregular

A análise desta cuestión debe partir da norma suprema do Estado español, a Constitución Española de 1978, cuxo capítulo I do Título I está dedicado aos españois e estranxeiros (artigos 11 a 13), dispoñendo concretamente o artigo 13 que «los extranjeros gozarán en España de las Libertades Públicas que garantiza el presente Título en los términos que establezcan los Tratados y las Leyes», referíndose tal precepto ao título I da Constitución Española rubricado baixo o nome «de los derechos y deberes fundamentales».

A escasa concreción do precepto constitucional require da interpretación dada polo Tribunal Constitucional, cuxos pronunciamentos son os que realmente fixan ou precisan o contido do mesmo e nos permiten aplicalos ao caso obxecto de estudo.

Especial transcendencia ten a sentenza 107/1984, de 23 de novembro, que conxuntamente coas sentenzas 236/2007, de 7 de novembro, STC 115/1987, de 7 de xullo, e STC 99/1985, de 30 de setembro, permítenos extraer a seguinte conclusión: aínda que o artigo 13 da Constitución Española lle permite ao lexislador regular os dereitos dos estranxeiros e pode establecer condicións, non é menos certo que este lexislador está suxeito a unha serie de límites tamén recollidos constitucionalmente, como son o grao de conexión que este dereito ten coa dignidade humana, o recoñecemento constitucional do dereito fundamental á saúde dos estranxeiros, así como os compromisos asumidos polo Estado español en relación cos tratados internacionais subscritos nesta materia, que recoñecen e garanten o dereito e o acceso á saúde de todas as persoas que se atopan baixo a súa xurisdicción.

Isto refíctese claramente na sentenza do Tribunal Constitucional 115/1987, de 7 de xullo⁷, cando sinala que o artigo 13.1 da Constitución lle permite ao lexislador establecer condicións adicionais aos dereitos fundamentais dos estranxeiros, aínda que deberá respectar as prescricións constitucionais, pois o devandito artigo non permite que o lexislador configure o contido mesmo do dereito dado que a Constitución xa llelo veu recoñecendo directamente aos estranxeiros. Así entende que unha cousa é autorizar diferenzas de tratamento entre españois e estranxeiros e outra e entender esta autorización como unha posibilidade de legislar ao respecto sen ter en conta os mandatos constitucionais. En idénticos termos pronúnciase o Tribunal na sentenza 236/2007, de 7 de novembro⁸.

Igualmente, a sentenza do Tribunal Constitucional 107/1984, de 23 de novembro⁹ sinala que a configuración legal pode desligarse, como circunstancia relevante que cómpre ter en conta para artellar o exercicio do dereito, da nacionalidade ou cidadanía do titular, dándose así unha completa igualdade entre españois e estranxeiros como a que efectivamente ten lugar a respecto daqueles dereitos que pertencen á persoa en canto tal e non como cidadán ou daqueles que son imprescindibles para a garantía da dignidade humana¹⁰. Dereitos tales como o dereito á vida, á integridade física e moral, etc., correspóndenlles aos estranxeiros por propio mandato constitucional, e a respecto deles non resulta posible un tratamento desigual en canto a estes en relación cos españois. En idéntico sentido pronúnciase o Tribunal constitucional na sentenza 236/2007¹¹.

Esta doutrina xurisprudencial ten como resultado, por unha banda, o feito de que os dereitos dos estranxeiros non comunitarios en situación administrativa irregular, mesmo cando están dotados de protección constitucional, serán todos eles, canto ao seu contido, de

⁷ Cfr. STC. 115/1987, de 7 de xullo de 1987 (fundamento xurídico 3).

⁸ Cfr. STC.236/2007, de 7 de novembro de 2007 (fundamento xurídico 4).

⁹ Cfr. STC. 107/1984, de 23 de novembro de 1984 (fundamento xurídico 3).

¹⁰ O Tribunal Constitucional nas sentenzas 53/1985, de 11 de abril (fundamento xurídico 8) e 120/1990, de 27 de xuño (fundamento xurídico 4) refírese ao concepto de dignidade humana definíndoa como un mínimo invulnerable que todo estatuto xurídico ten que asegurar, de xeito que, sexan unhas ou outras as limitacións que se impoñan no disfrute dos dereitos individuais, estas non poden implicar menosprezo para a estima que, en canto ser humano, merece a persoa.

¹¹ Cfr. STC. 236/2007, de 7 de novembro de 2007.

configuración legal, se ben o lexislador deberá respectar a existencia dos límites constitucionais establecidos.

E por outra banda, o Tribunal Constitucional recoñece que os estranxeiros non comunitarios serán titulares e poderán exercitar, con independencia da súa situación administrativa, os dereitos fundamentais que pertencen á persoa en canto tal e non como cidadán ou cidadá, isto é, aqueles que resultan imprescindibles para a dignidade humana. Por estas razóns, o dereito á protección da saúde, configurado como un dereito imprescindible para a garantía da dignidade humana e esencial do dereito á vida e integridade persoal, non poderá ter un tratamento distinto a respecto dos españois, pois do contrario o seu eventual exercicio sería inconstitucional.

Tense sinalado ao respecto que todas as persoas teñen idéntica capacidade xurídica iusfundamental, pois a dignidade e o libre desenvolvemento da personalidade, como plasmación do principio democrático, predícanse no artigo 10 da Constitución Española de forma abstracta de todas elas (vid. Bastida et alia, 2004: 84).

Do exposto ata agora dedúcese que, se o dereito á vida e á integridade física e psíquica pertencen a todo ser humano por ser un dereito inherente á dignidade humana (universalidade) e o dereito á saúde é parte integrante do dereito á vida e á integridade persoal, daquela os estranxeiros non comunitarios en situación administrativa irregular serán titulares daquela parte do dereito á saúde que se inclúe no contido esencial do dereito á vida.

3 O papel das normas internacionais

No noso proceso de determinación da constitucionalidade da nova norma aprobada, o Real Decreto Lei 16/2012, de 20 de abril, tamén cómpre mencionar o papel que desenvolven as normas internacionais no ámbito da saúde para os estranxeiros non comunitarios en situación administrativa irregular, xa que o noso alto tribunal se ten pronunciado en numerosas sentenzas referíndose de contino a que a configuración dos dereitos dos estranxeiros se realizará de acordo ao disposto nos tratados internacionais¹².

Os principais textos internacionais que abordan temas de saúde recoñecen o dereito a un acceso á asistencia médica para todas as persoas sen discriminación. A primeira norma internacional que consagrou expresamente o dereito á saúde é o Convenio Internacional polo que se crea a Organización Mundial da Saúde (22 de xullo de 1946). Posteriormente, a Declaración Universal dos Dereitos Humanos (10 de decembro de 1948) tamén o establecía no seu artigo 11, así como o artigo 24 da Convención dos Dereitos do Neno de 20 de novembro de 1989.

Pola súa banda, o Pacto Internacional dos Dereitos Económicos, Sociais e Culturais (16 de decembro de 1966) recoñece o dereito de toda persoa ao disfrute do máis alto nivel posible de saúde física e mental (artigo 12). Entre as múltiples medidas que deberán adoptar os estados para lograr a efectividade deste dereito figuran a creación de condicións que aseguren a todos os cidadáns e cidadás a asistencia médica en caso de enfermidade. Na súa observación xeral 14 recóllese:

[...] en particular, que los Estados tienen la obligación de respetar el derecho a la salud, en particular absteniéndose de denegar o limitar el acceso igual de

¹² O Tribunal Constitucional refírese a esta cuestión nas sentenzas src 99/1985, de 30 de setembro de 1985 (fundamento xurídico 2) e src 91/2000 (fundamento xurídico 7). O contido destas tradúcese en que a interpretación do status dos dereitos dos estranxeiros será feita, en primeiro lugar, en función dos propios parámetros que establece a Constitución e, en segundo lugar e de acordo co alcance fixado en sede constitucional, interpretaranse de acordo e en sentido dos tratados internacionais, polo que a lei que os desenvolva non poderá vulnerar o que dispoñen a Constitución e os tratados.

todas las personas, incluidos, los presos o detenidos, los representantes de las minorías, los solicitantes de asilo o los inmigrantes ilegales, a los servicios de salud preventivos, curativos y paliativos; abstenerse de imponer prácticas discriminatorias como política de Estado.

Isto quiere decir que España, como estado asinante do Pacto Internacional arriba mencionado, está obrigada a dar plena efectividade ao dereito á protección da saúde de todas as persoas, incluídos os inmigrantes en situación irregular, absténdose de denegar ou limitar o acceso igual a todas as persoas.

Pero ademais, España, como estado asinante do Convenio Europeo dos Dereitos Humanos (4 de novembro de 1950) (en diante CEDH), tamén está obrigada non só a adoptar medidas que garantan a protección da saúde das persoas, senón tamén a absterse de adoptar calquera medida que poña en perigo a vida dos enfermos, dado que a saúde é parte integrante e indispensable do dereito á vida e á integridade persoal. Así o expuxo na sentenza de 8 de xullo de 2004 no asunto Vo contra Francia, parágrafo 89, cando estableceu:

Las obligaciones positivas implican el establecimiento por parte del Estado de un marco reglamentario que imponga a los hospitales, ya sean privados o públicos, la adopción de medidas capaces de garantizar la protección de la vida de los enfermos. Se trata igualmente de instaurar un sistema judicial eficaz e independente que permita establecer la causa del fallecimiento de un individuo que se encuentre bajo la responsabilidad de los profesionales de la salud, tanto de los que actúan en el marco del sector público como de los que trabajan en el ámbito privado, y dado el caso, obligarles a responder de sus actos.

A nivel europeo, o artigo 35 da Carta dos Dereitos Fundamentais da Unión Europea reconece o dereito á prevención sanitaria e a beneficiarse da atención sanitaria a toda persoa, sen distinguir a posible situación xurídico-administrativa na que poidan atoparse estas persoas. Ademais, o inciso segundo recolle un mandato dirixido aos poderes públicos para que garantan unha axeitada protección da saúde humana cando se executen e definan as

políticas da Unión. Novamente, o precepto fala de saúde humana, isto é, de saúde de todas as persoas¹³.

En consecuencia, se o noso ordenamento xurídico inclúe as normas que recoñecen o contido esencial do dereito á saúde como un dereito de toda persoa, entón o Estado español está obrigado a dar plena efectividade a este dereito, sen facer discriminación ningunha por motivos de raza, cor, sexo, idioma, relixión, opinión política ou doutra índole, orixe nacional ou social, posición económica, nacemento ou calquera outra condición.

En suma, a análise efectuada permítenos chegar ás dúas conclusións seguintes. Por unha banda, que o contido esencial do dereito á protección da saúde integrante no dereito fundamental á vida se configura como un dereito fundamental, universal e subxectivo, de tal forma que a lesión a este implica a efectiva lesión aos dereitos fundamentais á vida e á integridade persoal. E, por outra banda, o estudo realizado achega o fundamento xurídico necesario para comprobar se a nova norma aprobada supón unha inxerencia nos dereitos fundamentais; a análise desta expone no seguinte epígrafe.

¹³ Cómpre lembrar que a Carta dos Dereitos Fundamentais da Unión Europea tamén se aplica aos cidadáns nacionais de terceiros países porque os dereitos que se recollen confírense a todas as persoas, sen distinción de nacionalidade ou residencia, e a pesar da énfase inicial na cidadanía só se reservan aos cidadáns da Unión Europea algúns dereitos, fundamentalmente os políticos. Igualmente cómpre subliñar que segundo o Tratado de Lisboa de 13 de decembro de 2007 ratificado por España o 15 de xullo de 2008 a Carta dos Dereitos Fundamentais da Unión Europea de 12 de decembro de 2007 tería o mesmo valor xurídico que os Tratados, resultando do artigo 96 da Constitución Española norma non só integrante do ordenamento xurídico español senón tamén criterio hermenéutico para determinar o alcance dos preceptos constitucionais.

4 Inxerencia nos dereitos fundamentais

4.1 Incidencia da exclusión do Sistema Nacional de Saúde no contido constitucional

Neste punto procede determinar se o artigo 3 da Lei 16/2003, de Cohesión e Calidade do Sistema Nacional de Saúde é inconstitucional por afectar ao contido esencial do dereito á saúde como parte integrante do dereito fundamental á vida. Para isto haberá que examinar se garantir a modalidade de urxencia por enfermidade grave ou accidente aos estranxeiros maiores de 18 anos carentes dunha autorización para residir respecta as garantías expostas, ou doutro xeito, se o lexislador cumpre os límites constitucionais establecidos.

Recoñecer soamente a asistencia sanitaria na modalidade de urxencia por enfermidade grave ou accidente aos estranxeiros maiores de 18 anos sen autorización para residir rebasa o contido esencial do dereito á saúde que é parte integrante do dereito á vida por establecer limitacións que o fan impracticable, o dificultan alén do razoable e o deixan desprovisto da necesaria protección. Primeiro, fano impracticable porque só se recoñecen en caso de urxencia por enfermidade grave ou accidente; porén, quedan excluídas situacións que, non sendo urxentes por enfermidade grave ou accidente, poñen en perigo inmediato a saúde (exemplo: a enfermidade mental responde a un trastorno da actividade intelectual, do estado de ánimo ou do comportamento que, en moitos casos, se prolonga no tempo ou mesmo se cronifica poñendo en perigo a saúde; isto non significa que este trastorno supoña estar en presenza dunha situación urxente por unha enfermidade grave, é máis, é probable que non demande nin sequera asistencia sanitaria de urxencia). Segundo, dificúltano alén do razoable porque situacións que responden a unha enfermidade grave ou accidente, aínda non sendo urxentes, poñen en perigo grave e inmediato a saúde (exemplo: as papeiras, unha enfermidade, en principio, non urxente pero, en caso de non adoptar as precaucións e os coidados axeitados poden aparecer complicacións, non só para o suxeito afectado senón tamén para o resto da comunidade, ao ser unha enfermidade contaxiosa). Terceiro, despóxano da necesaria protección

porque situacións que responden a un caso de urxencia, non van acompañadas dunha enfermidade grave ou accidente e, porén, si existe a posta en perigo grave e inmediato da saúde (exemplo: a hipoglucemia, unha afección caracterizada por unha concentración de glicosa no sangue xeralmente baixa, non responde a unha enfermidade grave ou accidente e, porén, pode supoñer un grave risco para a saúde, con dano cerebral, se non é tratada de inmediato).

Ademais, a exclusión deste colectivo supoñerá riscos para a saúde pública: enfermidades infecciosas ou epidémicas que non se atallarán, retrasos en diagnósticos que supoñerán que a enfermidade se atope nunha fase evolutiva avanzada, saturación dos servizos de urxencias e imposibilidade de acceso á atención primaria e aos programas de prevención.

En consecuencia, podemos afirmar que o Real Decreto Lei 16/2012, de 20 de abril, de medidas urxentes para garantir a sustentabilidade do Sistema Nacional de Saúde e mellorar a calidade e seguridade das súas prestacións, vulnera o contido esencial do dereito fundamental á saúde integrante do contido esencial do dereito á vida, porque precisamente o perigo grave e inmediato ao que se refire o Alto Tribunal non está garantido.

4.2 **O test da proporcionalidade**

Logo de determinar que a regulación normativa contida no Real Decreto Lei 16/2012, de 20 de abril, de medidas urxentes para garantir a sustentabilidade do Sistema Nacional de Saúde e mellorar a calidade e seguridade das súas prestacións, incumpre os límites constitucionais que debe respectar o lexislador na regulación do dereito á protección da saúde como parte integrante do dereito fundamental á vida dos estranxeiros non comunitarios en situación administrativa irregular, procede, deseguido, valorar se a limitación introducida no artigo 3 da Lei 16/2003, de 28 de maio, de Cohesión e Calidade do Sistema Nacional de Saúde, respecta a necesidade de perseguir a consecución doutros bens ou dereitos constitucionalmente protexidos e a necesaria proporcionalidade.

Sinala Camilo Vidal Fueyo (2005: 427-ss.) que unicamente perante os límites que a propia Constitución expresamente impón ao definir cada

dereito ou ante os que de maneira mediata ou indirecta se infran ao resultaren xustificadas poden ceder os dereitos fundamentais. Cómpre ter en conta ademais que en todo caso as limitacións que se establezan non poden obstruír o dereito máis alá do razoable de modo que todo acto ou resolución que limite dereitos fundamentais ten que asegurar que as medidas limitadoras sexan necesarias para conseguir o fin perseguido e ten que atender á proporcionalidade entre o sacrificio do dereito e a situación en que se atopa aquel ao que se lle impón e, en todo caso, respectar o seu contido esencial.

Como xa apuntabamos, para comprobar se a medida impeditiva do exercicio do dereito fundamental á vida supera o xuízo de proporcionalidade esixible, cómpre constatar se cumpre os seguintes tres requisitos ou condicións:

- Se tal medida é susceptible de conseguir o obxectivo proposto —o aforro sanitario.
- Se, ademais, é necesaria no sentido de que non exista outra medida máis moderada para a consecución de tal propósito con igual eficacia.
- Finalmente, se é proporcionada, en sentido estrito, isto é, ponderada ou equilibrada por derivarse dela máis beneficios ou vantaxes para o interese xeral que prexuízos sobre outros bens ou valores en conflito.

—*É a medida susceptible de conseguir o obxectivo proposto?*

Limitando o acceso á asistencia sanitaria pública universal e gratuíta aos estranxeiros en situación irregular non parece razoable que se consiga o fin proposto, isto é, o aforro sanitario, pois esta é unha porcentaxe moi pequena en comparación co custo que supón garantir a sustentabilidade do Sistema Nacional (Médicos del Mundo, 2012: 70). O colapso dos servizos de urxencia, máis custosos que a atención primaria, e a imposibilidade de acceso á atención primaria e aos programas de prevención, menos custosos que os tratamentos curativos, non se traducen na finalidade que a nova norma pretende conseguir, o aforro sanitario. Esta situación implicará ademais que as enfermidades cun alto potencial de transmisibilidade e o feito de non tratalas a tempo redundará non só nun risco para a saúde pública, senón nun aumento do custo sanitario, extensible ao resto da poboación española que puidese resultar afectada.

—*É a medida necesaria no sentido de que non existía outra máis moderada para a consecución de tal propósito con igual eficacia?*

A exposición de motivos da nova norma xustifica a necesidade da medida adoptada indicando que resulta imprescindible regular, sen máis demora, a condición de asegurado, coa finalidade de evitar algunhas situacións de prestación de asistencia sanitaria que se están producindo na actualidade e que están debilitando de forma alarmante a sustentabilidade do Sistema Nacional de Saúde baseándose nun informe do Tribunal de Contas. O Tribunal de Contas no seu informe número 937 (29 de marzo de 2012) sobre fiscalización da xestión das prestacións de asistencia sanitaria derivadas da aplicación dos regulamentos comunitarios e convenios internacionais da Seguridade Social, o que realmente indica é que o Sistema Nacional de Saúde está asumindo a asistencia sanitaria de persoas que xa a terían cuberta (polos seus países ou por compañías de seguros privados). E de aí, sen máis, deduce o goberno a necesidade de exclusión dos inmigrantes en situación administrativa irregular. O Tribunal de Contas estase referindo ao denominado turismo sanitario, situación que non se equipara de modo ningún coa situación en que se encontran os estranxeiros en situación irregular, os que na súa maioría non teñen dereito á asistencia sanitaria nos seus países de orixe nin dispoñen de recursos económicos dabondo que lles permitan facerse cargo do custo desta. En consecuencia, se para garantir a sustentabilidade do Sistema Nacional de Saúde cómpre realizar unha xestión eficiente dos recursos que implique un aforro do gasto sanitario e a orixe desta situación se debe ao fenómeno do turismo sanitario, entón a exclusión dos estranxeiros en situación administrativa irregular non está xustificada dabondo na exposición de motivos do Real Decreto Lei 16/2012, tantas veces mencionado, que unicamente se refire a este colectivo cando sinala que se impón a necesidade dunha clarificación harmonizada da condición de asegurado, a efectos da prestación de servizos sanitarios e sociosanitarios, de tal xeito que esta quede vinculada de forma efectiva ao financiamento por impostos.

—*Finalmente, é a medida é proporcionada en sentido estrito?*

O colapso dos servizos de urxencia, o prexuízo para a saúde do colectivo inmigrante irregular ou o impacto sobre a saúde humana que afectará o conxunto da sociedade aumentando a carga global da enfermidade no conxunto da

poboación serán algunhas das consecuencias desta medida, e non resultan proporcionadas á finalidade que se pretende conseguir, porque o aforro sanitario no curto prazo traducirase en maior custo sanitario a longo prazo, non só para a poboación inmigrante en situación irregular, senón tamén para aqueles pacientes que teñen recoñecida a condición de asegurado e que necesitarán unha intervención máis intensiva e custosa.

En consecuencia, non parece que o obxectivo de reducir o gasto sanitario xustifique a privación do dereito fundamental á saúde dos estranxeiros en situación irregular e, polo tanto, o Real Decreto Lei 16/2012 é tamén desde estoutro punto de vista inconstitucional por obstruír e limitar un dereito fundamental máis alá do razoable.

5 Constitucionalidade do rango normativo

Ao aprobarse a reforma sanitaria mediante Real Decreto Lei, é obrigado estudar dúas cuestións fundamentais: primeira, reflexionar sobre que papel xoga o Real Decreto Lei na regulación do exercicio e desenvolvemento dos dereitos fundamentais ao existir, como xa afirmamos, unha parte do dereito á saúde que é parte integrante do contido do dereito fundamental á vida; e, segunda, determinar se a ferramenta normativa elixida polo goberno respecta os límites constitucionais aos que ten que se someter esta figura normativa.

O Real Decreto Lei é un instrumento que habilita ao goberno para ditar unha norma en caso de extraordinaria e urxente necesidade e á que posteriormente se lle vai recoñecer o rango de lei. Agora ben, a posibilidade por parte do goberno de adoptar estas disposicións lexislativas provisionais non poderá afectar os dereitos, deberes e liberdades regulados no Título I da Constitución (artigo 86.1 CE).

O Tribunal Constitucional tense pronunciado sobre esta cuestión, entre outras, na sentenza 111/1983, establecendo:

La cláusula restrictiva del art. 86.1 de la C. E. («no podrán afectar...») debe ser entendida de modo tal que ni reduzca a la nada el Decreto-ley, que es un instrumento normativo previsto por la Constitución «del que es posible hacer uso para dar respuesta a las perspectivas cambiantes de la vida actual» ni permita que por Decreto-ley se regule el régimen general de los derechos, deberes y libertades del Título I, ni dé pie para que por Decreto-ley se vaya en contra del contenido o elementos esenciales de alguno de tales derechos. Esta vía interpretativa exige también que se tenga muy en cuenta la configuración constitucional del derecho afectado en cada caso e incluso su colocación en el texto constitucional dentro de las diversas secciones y capítulos de su Título I, dotados de mayor o menor rigor protector a tenor del art. 53 de la C. E.

Esta vía interpretativa esixe tamén que se teña moi en conta a configuración constitucional do dereito afectado en cada caso e mesmo

a súa colocación no texto constitucional dentro das diversas seccións e capítulos do seu título I, dotados de maior ou menor rigor protector a teor do artigo 53 da CE¹⁴.

Sinalan Bastida Freijedo et alia, Villaverde Menéndez, Requejo Rodríguez, Presno Linera e Álaez Corral (2004: 174):

[...] el decreto-ley no puede regular el derecho fundamental, su objeto, contenido o límites, ni siquiera su ejercicio, sin perjuicio de que sí pueda hacerlo sobre el que se proyecta el derecho en cuestión y la forma en la que el derecho se proyecta en él con arreglo a su contenido esencial, es decir, a su contenido constitucional, y en su caso, al que le haya concretado la pertinente ley orgánica que lo desarrolló o la ordinaria que regule con carácter general su ejercicio. La razón de ello es que la regulación general de un derecho fundamental no se compadece en nada con el presupuesto habilitante de los decretos leyes. No se alcanza a entender que extraordinaria y urgente necesidad puede justificar la regulación de un derecho fundamental mediante una norma en principio de vigencia provisional.

En consecuencia, se o artigo 86 da Constitución Española establece que a figura normativa do Real Decreto Lei non poderá afectar aos dereitos, deberes e liberdades dos cidadáns do título I, e ao longo do presente estudo púxose de manifesto que hai unha parte do dereito á saúde que inclúe o contido esencial do dereito fundamental á vida e integridade persoal de todas as persoas, daquela, podemos concluír que o Real Decreto Lei non poderá regular o contido esencial fundamental do dereito á saúde (artigo 53.1 CE). Como reconeceu o Tribunal Constitucional, o Real Decreto Lei non poderá regular o réxime xeral dos dereitos, deberes e liberdades do título I, nin dar pé a que por Real Decreto Lei se vaia en contra do contido ou elementos esenciais dalgún de tales dereitos ou se regulen aspectos ou singularidades dos elementos esenciais dos dereitos fundamentais¹⁵.

Desde esta perspectiva o Real Decreto Lei 16/2012, de 20 de abril, de medidas urxentes para garantir a sustentabilidade do Sistema Nacional de

¹⁴ Cfr. STC. 111/1983, de 2 de decembro (Fundamento Xurídico 8).

¹⁵ STC. 182/1997, de 28 de outubro de 1997 (fundamento xurídico 6.º).

Saúde e mellorar a calidade e seguridade das súas prestacións, é inconstitucional por regular, cando menos, o contido esencial do dereito á saúde dos estranxeiros non comunitarios en situación administrativa irregular.

Examinada a cuestión do ámbito material do Real Decreto Lei, procede deseguido determinar se a ferramenta normativa elixida polo goberno respecta os límites constitucionais aos que ten que se someter.

Previamente, resulta necesario saber cando a Constitución Española habilita o goberno da nación a ditar Reais Decretos Leis. O Tribunal Constitucional na sentenza STC 68/2007, de 28 de marzo¹⁶, entendeu que a tramitación parlamentaria das leis constitúe un primeiro límite para a aprobación de Reais Decretos Leis, xa que só operan cando non sexa posible a tramitación da norma por vía ordinaria. Entre outras, a sentenza 137/2011, de 14 de setembro, especificou cando se entende que estamos en presenza dunha situación extraordinaria e de urxente necesidade. Di o Tribunal Constitucional que para que un órgano distinto do poder legislativo poida ditar unha norma con rango de lei de extraordinaria e urxente necesidade son necesarias dúas premisas: primeira, a conexión de sentido entre a situación definida que constitúe o presuposto habilitante e as medidas que se recollen no Real Decreto Lei e, segunda, que esa situación extraordinaria e de urxente necesidade se reflecta de maneira expresa e razoada mediante a valoración conxunta de todas as circunstancias que rodearon o goberno para ditar esta disposición e que son, basicamente, as que quedan reflectidas na exposición de motivos da norma ao longo do debate parlamentario de validación e no propio expediente de elaboración desta¹⁷.

Estes son os límites que se establecen á aprobación de Reais Decretos Lei para garantir que as normas con rango de lei sexan elaboradas polo órgano legislativo, isto é, polas Cortes Xerais. Corresponde agora analizar se a aprobación por parte do goberno do mencionado Real Decreto Lei 16/2012, de 20 de abril, cumpre cos requisitos establecidos no artigo 86 da Constitución Española intepretado de acordo cos pronunciamentos do Tribunal Constitucional anteriormente expostos.

¹⁶ Vide STC. 68/2007, de 28 de marzo de 2007 (fundamento xurídico 10).

¹⁷ Vide STC. 137/2011, de 14 de setembro de 2011.

Así, na exposición de motivos, recoñécese expresamente que a nova regulación

[...] tiene como objetivo fundamental afrontar una reforma estructural del Sistema Nacional de Salud dotándolo de solvencia, viabilidad y reforzando las medidas de cohesión para hacerlo sostenible en el tiempo, lo que hace necesario que éstas se apliquen con la mayor urgencia posible. Se hace preciso, en el actual contexto socioeconómico, que dichas medidas se materialicen en un instrumento normativo de efecto inmediato que dé respuesta, sin demora.

Se na exposición de motivos da norma é onde se xustifica a situación de extraordinaria e urxente necesidade e o Real Decreto Lei mencionado xustifica a súa aprobación na necesidade de levar a cabo unha reforma estrutural do Sistema Nacional de Saúde, pódese entender, en consecuencia, que a devandita aprobación non ten un carácter conxuntural urxente que se xustifique nunha situación de excepcionalidade, relevancia ou imprevisibilidade, senón que máis ben ten como obxecto un cambio no modelo do Sistema Nacional de Saúde, que respondería a unha tramitación en sede parlamentaria a través do órgano constitucional representante do pobo español.

Na devandita exposición de motivos tampouco se xustifica por que non se pode levar a cabo esta reforma a través do procedemento lexislativo ordinario. Isto reflíctese claramente cando sinala que «los datos estructurales y las cifras más significativas del gasto sanitario público muestran que la sanidad pública no puede obviar por más tiempo una situación claramente incompatible con su imprescindible sostenibilidad» ou cando fai referencia á «la ausencia de normas comunes sobre el aseguramiento en todo el territorio nacional».

Unha norma cuxa aprobación ten entre os seus obxectivos principais a revisión dos principios básicos e configuradores do noso Sistema Nacional Público de Saúde, especialmente o relativo á universalidade no acceso ás prestacións sanitarias, é claro que non pode ser modificada por causa dunha situación extraordinaria e de urxente necesidade. A xustificación da extraordinaria e urxente necesidade nos datos estruturais do sistema

sanitario non responde ás notas de excepcionalidade, gravidade, relevancia e imprevisibilidade que estableceu o Tribunal Constitucional para poder facer uso do real decreto lei, porque os devanditos datos xa se coñecían con anterioridade.

Desde esta óptica o Real Decreto Lei 16/2012, de 20 de abril, de medidas urxentes para garantir a sustentabilidade do Sistema Nacional de Saúde e mellorar a calidade e seguridade das súas prestacións, tampouco é consonte as esixencias constitucionais.

6 **Conflitos competenciais entre o Estado e as Comunidades Autónomas**

Finalmente, outro aspecto da nova normativa en materia sanitaria que pode suscitar problemas de constitucionalidade é o relativo ao reparto competencial entre o Estado e as Comunidades Autónomas, fundamentalmente nos Estatutos de Autonomía das Comunidades Autónomas de Andalucía, Aragón, Cataluña e País Vasco, que recoñecen expresamente a universalización do dereito á saúde.

Como exemplo deste recoñecemento podemos citar o Estatuto de Autonomía de Aragón, que no seu artigo 14 recoñece que «todas las personas tienen derecho a acceder a los servicios públicos de salud, en condiciones de igualdad, universalidad y calidad». Desde esta perspectiva, abonde observar que o artigo 86 da CE establece que o Real Decreto Lei non poderá afectar ao réxime das Comunidades Autónomas. De isto dedúcese que se o Real Decreto Lei 16/2012, de 20 de abril, de medidas urxentes para garantir a sustentabilidade do Sistema Nacional de Saúde, regula cuestións que afectan ao réxime autonómico, este convértese automaticamente en inconstitucional por afectar ao denominado bloque da constitucionalidade e regular unha cuestión propia dos Estatutos de Autonomía das distintas Comunidades Autónomas aprobados por lei orgánica e en cuxa modificación non ten cabida o Real Decreto Lei.

En segundo lugar, cómpre reflexionar sobre a posibilidade de se as Comunidades Autónomas a través das súas propias competencias poden recoñecer asistencia sanitaria plena aos estranxeiros en situación administrativa irregular. Concretamente, a Constitución Española recoñece como competencia exclusiva a materia de asistencia social (artigo 148.1.20 CE). O Tribunal Constitucional define, entre outras, en sentenza 13/1992, de 6 de febreiro¹⁸, a asistencia social como o conxunto de accións e técnicas de protección que quedan fóra do sistema da Seguridade Social. É a denominada asistencia social externa fronte á interna propia da Seguridade Social.

¹⁸ Vide STC. 13/1992, de 6 de febreiro de 1992 (fundamento xurídico 14).

A asistencia externa permítelles ás Comunidades Autónomas ditaren normas nesta materia, constituíndo, deste xeito, un sistema de protección social autónomo, que está rexido por criterios e principios propios, segundo o artigo 148.1.20 CE. Esta asistencia social abrangue potencialmente todos os membros da poboación, e non só os suxeitos protexidos pola Seguridade Social. En consecuencia, non se lle atribúe ao Estado a lexislación básica en materia de asistencia social, como sucede en materia de Seguridade Social (Cavas Martínez e Sánchez Trigueros (2005: 123).

O Tribunal Constitucional, na sentenza 239/2002, de 11 de decembro¹⁹, declarou competentes as Comunidades Autónomas para estableceren, con cargos aos seus propios orzamentos, axudas económicas que completen o importe das pensións no interior do seu territorio, a partir do título competencial exclusivo que o artigo 148.1.20.^a CE lles atribúe en materia de asistencia social. Considera que non se vulneran as competencias do Estado en materia de Seguridade Social (réxime xurídico básico e réxime económico) nin as «condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles» no exercicio do seu dereito a percibiren unhas pensións non contributivas de invalidez e xubilación de igual contía en todo o territorio nacional.

Aplicada esta doutrina constitucional ao presente estudo, cabería admitir que as Comunidades Autónomas que teñen recollida nos seus Estatutos de Autonomía a competencia exclusiva en materia social poderían reconecer o acceso pleno á asistencia sanitaria, pública e gratuíta para os estranxeiros en situación administrativa irregular. Non vulnerarían deste xeito as competencias do Estado en materia de Seguridade Social nin as condicións básicas que garantan a igualdade de todos os españois no exercicio do seu dereito.

Outra cuestión controvertida obxecto de análise deste apartado vén dada polos distintos tipos competenciais nos que se basea o goberno para ditala, xa que non só o fundamenta no artigo 149.1.16, senón que, como sinala a disposición final primeira, este Real Decreto Lei dítase ao abeiro do establecido no artigo 149.1.2 CE, «extranjería»; o artigo 149.1.16 CE, «bases y coordinación general de la sanidad. Legislación sobre productos farmacéuticos»; o

¹⁹ Cfr. sentenza do Tribunal Constitucional 239/2002, de 11 de decembro (fundamento xurídico 5).

artigo 149.1.17 CE, «legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social»; o artigo 149.1.18 CE, «bases del régimen jurídico de las administraciones públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios», e o artigo 149.1.30 CE, «regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales».

Isto supón que os posibles conflitos competenciais que se poidan dar entre o Estado e as Comunidades Autónomas xa non virán determinados só polas competencias do artigo 149.1.16, competencias en materia sanitaria, senón que a delimitación competencial se volve máis complexa porque dependerá do denominado bloque da constitucionalidade e, tamén, das propias competencias que sobre as diferentes materias asumisen as Comunidades Autónomas. Por esta razón cumprirá analizar, en primeiro lugar, que sucede cando o Estado dita unha norma xustificándoa en varios títulos competenciais do artigo 149.1 da Constitución Española.

Seguindo a doutrina constitucional, entre outras, na sentenza 71/1982, de 30 de novembro²⁰, podemos extraer que o carácter específico dunha materia a respecto doutra determina que a inclusión en regra de máis amplo alcance debe ceder perante a regra máis especial²¹.

Aplicada esta interpretación constitucional á norma aquí cuestionada, é claro que a competencia que deba prevalecer en caso de conflito sería a de sanidade (artigo 149.1.16 CE) e, por tanto, será este o título competencial que permita enxuizar a súa constitucionalidade, xa que a finalidade e o sentido das disposicións traídas a conflito teñen como obxectivo garantir a sanidade pública, gratuíta e universal dos cidadáns mediante unha reforma estrutural do Sistema Nacional de Saúde.

Sentada esta apreciación, corresponde deseguido analizar se a regulación contida no artigo 3 da Lei 16/2003, de 28 de maio, de cohesión e calidade do Sistema Nacional de Saúde, na redacción dada polo Real Decreto Lei 16/2012, de 20 de abril, relativa á asistencia sanitaria en situacións especiais, é inconstitucional por invadir as competencias que corresponden en materia sanitaria ás Comunidades Autónomas.

²⁰ Cfr. a sentenza 71/1982, de 30 de novembro de 1982 (fundamento xurídico 6).

²¹ Véxase tamén a sentenza 8/2012, de 18 de xaneiro (fundamento xurídico 3).

Para isto debemos partir novamente da xurisprudencia constitucional que nos aclarará cal é o alcance dos conceptos bases e coordinación xeral da sanidade (artigo 149.1). Partindo da sentenza 22/2012, de 18 de xaneiro, o básico é o esencial, o nuclear, o imprescindible dunha materia, co fin de garantir unha unidade mínima de posicións xurídicas que sirva non só para delimitar o que é competencia estatal senón tamén para determinar o punto de partida e o límite a partir do cal pode exercer a Comunidade Autónoma, en defensa do propio interese xeral, as competencias que ten recollidas no seu Estatuto. Isto implicará que o Estado non poida, polo exercicio dunha competencia básica, esgotar a regulación da materia, senón que, polo contrario, deberá deixar unha marxe normativa propia á Comunidade Autónoma.

E por coordinación xeral da sanidade o Alto Tribunal nesta mesma sentenza defniuna como a integración da diversidade das partes ou subsistemas no conxunto, evitando contradicións e reducindo disfuncións que de seguíren existindo impedirían ou dificultarían a existencia do sistema mesmo²².

Pola súa banda, a sentenza do Tribunal Constitucional 98/2004, de 25 de maio²³, recoñeceu que a Constitución non só concede ao Estado unha facultade, senón que ademais lle esixe que conserve a existencia dun sistema normativo sanitario nacional cunha regulación uniforme e mínima e de vixencia en todo o territorio nacional. Agora ben, esta esixencia cumprírase sen prexuízo das normas que sobre a materia poidan ditar as Comunidades Autónomas en virtude das súas respectivas competencias dirixidas a unha mellora no seu ámbito territorial dese mínimo común denominador establecido polo Estado²⁴.

Baseándonos nesta interpretación, podemos entender que o Real Decreto Lei 16/2012, de 20 de abril, é inconstitucional ao invadir competencias autonómicas en materia sanitaria. A nova norma anula as posibilidades de actuación ás Comunidades Autónomas que queiran ampliar e recoñecerlles o acceso á asistencia sanitaria pública e universal aos estranxeiros non comunitarios nacionais de terceiros países en situación irregular.

²² Cfr. STC. 22/2012, de 16 de febreiro de 2012 (fundamento xurídico 3).

²³ Cfr. STC. 98/2004, de 25 de maio de 2004 (fundamento xurídico 7).

²⁴ Véxase tamén a STC 22/1983, de 23 de marzo de 1983 (fundamento xurídico 2).

O Real Decreto Lei aprobado ao constituír normativa básica do Estado esgota a regulación posible das Comunidades Autónomas impedíndolles que poidan recoñecer a asistencia sanitaria a este colectivo de persoas. Recoñecerlles este dereito supoñería ir en contra da normativa básica establecida polo lexislador estatal.

Este novo escenario supuxo que o 20 de xullo de 2012 o goberno da nación establecera un conflito de competencias, ao entender que a aprobación do decreto vasco 114/2012, de 26 de xuño, sobre réxime das prestacións sanitarias do Sistema Nacional de Saúde no ámbito da Comunidade Autónoma de Euskadi, incurría nunha inconstitucionalidade mediata, por vulneración da normativa básica estatal que desenvolve as competencias estatais previstas nos apartados 1, 16 e 17 do artigo 149.1 CE e solicitou, en consecuencia, a súa suspensión.

A pesar de que a día de hoxe aínda non hai pronunciamento por parte do Tribunal Constitucional canto ao fondo do asunto, si que este ditou o auto 239/2012, de 12 de decembro de 2012, en que declara o levantamento da suspensión da vixencia dos artigos 1, 2 (2 e 3) sendo este o precepto que recoñece a asistencia sanitaria dos estranxeiros en situación irregular, 3, 4, 5, 6 (1 e 2), 7 (2 e 3) e disposición final primeira do Decreto 114/2012, de 26 de xuño, sobre réxime das prestacións sanitarias do Sistema Nacional de Saúde no ámbito da Comunidade Autónoma de Euskadi. Así, o Tribunal Constitucional permitiu que cando menos na Comunidade Autónoma do País Vascos os estranxeiros non comunitarios en situación irregular teñan recoñecida a asistencia sanitaria plena e non só nos supostos do artigo 3 da lei 16/2003, de Cohesión da Calidade e Sistema Nacional de Saúde.

O seu razoamento foi o seguinte:

La ponderación que corresponde al Tribunal exige colocar de un lado el interés general configurado por el beneficio económico asociado al ahorro vinculado a las medidas adoptadas por el Estado al redefinir el ámbito de los beneficiarios del sistema público de salud, y de otro el interés general de preservar el derecho a la salud consagrado en el art. 43 CE. Esa contraposición también tiene proyecciones individuales puesto que la garantía del derecho a la salud no sólo tiene una dimensión general asociada a la idea de salvaguarda de la salud pública, sino una dimensión particular conectada con

la afectación del derecho a la salud individual de las personas receptoras de las medidas adoptadas por los Gobiernos estatal y autonómico. (fundamento xurídico 5)²⁵.

Por tanto, o Tribunal Constitucional, aínda non entrando a valorar o fondo da disputa, afirma que o artigo 43 da CE ten unha dimensión particular de afectación do dereito á saúde individual, de modo que se non se levanta a suspensión da vixencia do decreto vasco, os estranxeiros irregulares verían afectada a súa saúde e a do conxunto da sociedade. Neste punto, o tribunal segue a liña establecida polo Tribunal Europeo dos Dereitos Humanos na sentenza de 8 de xullo de 2004, Asunto Vo contra Francia.

Por tanto, desde este punto de vista a nova norma desvincúlase da xurisprudencia constitucional establecida na sentenza 98/2004, de 25 de maio (fundamento xurídico 5), que dispoñía que a materia sanitaria non se circunscribe á asistencia sanitaria que é dispensada polo sistema de Seguridade Social, senón ao financiamento público achegado polo Sistema Nacional de Saúde.

Novamente, e desde o punto de vista competencial, o Real Decreto Lei 16/2012, de 20 de abril, é inconstitucional por non respectar a distribución de competencias establecida pola Constitución.

Como colofón a todo o exposto, podemos concluír que o acceso dos estranxeiros non comunitarios en situación administrativa irregular á asistencia sanitaria pública reducido unicamente aos supostos especiais recollidos actualmente no artigo 3 da lei 16/2012, de 28 de maio, de Cohesión e Calidade do Sistema Nacional de Saúde presenta serias dúbidas desde o punto de vista da súa conformidade coa Constitución Española de 1978.

²⁵ Cfr. auto do Tribunal Constitucional 239/2012, de 12 de decembro de 2012.

Bibliografía

- BASTIDA FREIJEDO, FRANCISCO J., VILLAVERDE MENÉNDEZ, IGNACIO, REQUEJO RODRÍGUEZ, PALOMA, PRESNO LINERA, MIGUEL, ÁLAEZ CORRAL, BENITO e FERNÁNDEZ SARASOLA, IGNACIO (2004): *Teoría General de los Derechos Fundamentales en la Constitución Española de 1978*. Madrid: Tecnos.
- CAVAS MARTÍNEZ, FAUSTINO e SÁNCHEZ TRIGUEROS, CARMEN (2005), «La competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas en materia de asistencia social». *Anales del derecho*, 23, 103-128.
- MÉDICOS DEL MUNDO (2012): *La salud en la cooperación al desarrollo y la acción humanitaria* (<http://goo.gl/JhMyNj>; 16/6/2013).
- VIDAL FUEYO, CAMINO (2005): «El principio de proporcionalidad como parámetro de constitucionalidad de la actividad del juez», *Anuario Constitucional Iberoamericano* (<http://goo.gl/f48Bvg>; 10/07/2013).

A contribución da inmigración ao multilingüismo do Estado español

Montserrat Recalde

Universidade de Santiago de Compostela

1 A diversidade lingüística no mundo

Non existe consenso sobre o número de linguas faladas actualmente no mundo. Os censos lingüísticos auspiciados polos gobernos teñen problemas de fiabilidade, dado que, por unha banda, hai países nos que se fan censos das linguas escritas pero non das orais e, pola outra, non se fan censos por falla de medios económicos ou porque non existe interese político. Finalmente existe un terceiro grupo, como España, nos que se inclúen nos censos as linguas con algún tipo de oficialidade, pero non as linguas itinerantes, as non codificadas ou as non recoñecidas como tales constitucionalmente. Isto fai que sexa necesario acudir a rexistros independentes do poder político e feitos colaborativamente, como é o caso de ETHNOLOGUE (www.ethnologue.com), LINGUAMON (http://www.linguamon.cat/gl/casa/qui_som/index.html) ou LINGUASPHERE (linguasphere.info/lcontao/bienvenue-welcome.html).

Con todo, as diferenzas no cómputo entre unhas fontes e outras son notábeis, debidas, segundo Jacques Leclerk (www.axl.cefan.ulaval.ca), a causas terminolóxicas, políticas, metodolóxicas, ideolóxicas e mesmo económicas, que fan que todo achegamento estatístico sexa necesariamente aproximado. Unha das razóns de peso é o uso de criterios diferentes para

decidir se unha variedade lingüística é unha lingua ou un dialecto. Dende a edición do ano 2005, Ethnologue utiliza a comprensibilidade, a literatura compartida ou a identidade etnolingüística dos falantes como criterios para considerar unha variedade como lingua. O problema é que cando se usan todos eses criterios simultaneamente se obteñen resultados distintos. Dúas variedades poden ser linguas diferentes se se apela a diferenzas estruturais e á falla de comprensibilidade, pero esas variedades poden ser a mesma lingua se deitamos a vista sobre a tradición literaria ou sobre a conciencia lingüística dos seus falantes, como sucede co cantonés, mandarín ou hakka. Neste sentido, as discrepancias entre as páxinas especializadas son rechamantes. Ethnologue, que segue un criterio de máximos, trata como linguas distintas tanto o serbio e o croata coma o mandarín, cantonés ou hakka, mentres Linguamon, que prima criterios intralingüísticos, clasifica como linguas diferentes as tres últimas, pero non o serbio e o croata. A isto hai que engadir o problema do uso de termos conceptualmente confusos como «macrolinguas», referido a linguas estandarizadas coma o chinés ou o árabe que funcionan como teitos lingüísticos de variedades orais faladas por dúas de millóns de persoas pero moi distanciadas estruturalmente entre elas. Mentres Ethnologue reconece a macrolingua por unha banda e as súas variedades orais, pola outra, outros recursos non o fan. Todo isto xustifica a dificultade de saber cantas linguas vivas existen no planeta: 6000 como sostén Linguamon, 7000 como di Ethnologue ou 5000 segundo declara Jacques Guyot (2010)?

Con todo, concordando en que existe unha importante diversidade lingüística mundial, parece produtivo examinar a súa distribución, tal como se fai na táboa 1 a partir dos datos do Ethnologue, edición de 2014. Na segunda columna aparece o número de linguas vivas orixinarias de cada continente —sen incluír as linguas coloniais nin da inmigración—, na terceira o que aporta cada continente á diversidade lingüística mundial, e na cuarta o número de persoas que utilizan as linguas orixinarias de cada continente como linguas familiares ou primeiras linguas, independentemente de onde residan.

Táboa 1. *A diversidade lingüística mundial*

	Linguas autóctonas	%	N.º de falantes
África	2146	30.2	789.138.977
América	1060	14.9	51.109.910
Asia	2304	32.4	3.742.996.641
Europa	284	4.0	1.646.624.761
Oceanía	1311	18.5	6.551.278
Total	7105		6236.421.567

Fonte: Lewis, Simmons e Fenning (2014) (<http://ethnologue.com/world>)

A táboa amosa ben ás claras que Europa, o continente onde xurdiron os estados-nación como forma de organización política, é o máis uniforme lingüisticamente. Por outra banda, a existencia de moitas máis linguas diferentes ca estados-nación indica que o multilingüismo é a regra en lugar da excepción, e é de supor que aló onde hai estados-nación multilingües hai cidadáns plurilingües, como sucede en España. Son moi poucos os países realmente monolingües, entre os que se atopan Portugal, Barbados, as dúas Coreas, Lichtenstein ou Cuba. A relativa escaseza de linguas vivas en Europa contrasta co feito de que sexan precisamente as linguas europeas as que teñan máis falantes tralas asiáticas (columna 4), aínda que por razóns ben diferentes. Se no caso de Asia se debe ao elevado crecemento demográfico dese continente, no de Europa garda máis relación co seu papel como linguas coloniais. Segundo Guyot (2010), a conquista de América foi o «primeiro movemento globalizador» da historia da humanidade dado que reduciu as 4000 ou 5000 linguas existentes nos territorios colonizados a unhas 1000. Segundo a última edición do Ethnologue (2014), o español (con 406 millóns) e o inglés (con 335) son a segunda e terceira linguas con maior número de falantes despois do chinés —en cuarto lugar estaría o hindi, con 260 millóns. Asemade, catro dos seis idiomas oficiais da ONU son europeos (inglés, francés, español e ruso) e o 95% dos contidos de internet distribúense en só 12 linguas, das cales son europeas a primeira (inglés) e a terceira (español) (Guyot, 2010). Grazas aos territorios excoloniais, o español ten status de

lingua nacional oficial en dezanove países americanos, e dende 1885 tamén en Guinea Ecuatorial. En quince destes vinte países, está protexido legalmente e nos demais é lingua oficial *de facto*. O inglés é recoñecido legalmente como lingua oficial en trinta países e *de facto* en alomenos outros vinteseis, diseminados polos cinco continentes. Segundo información do Ethnologue, o francés ten recoñecida oficialidade nuns trinta e seis estados á parte de Francia, o 72% dos cales pertence ao continente africano e só un 16% a Europa. Finalmente, o portugués, é oficial en cinco países alén de Portugal, situados en África, América e Asia. Porén, non hai ningunha lingua oficial en Europa que non sexa orixinaria da propia Europa.

2 O transnacionalismo lingüístico cara á Europa

A información precedente poderíanos levar a concluír erroneamente que as linguas europeas se falan noutros continentes mentres que as linguas doutros continentes non se falan en Europa. Nada máis lonxe da realidade. En Europa véñense falando dende hai décadas linguas africanas, asiáticas, amerindias ou do Pacífico, se ben carecen do status legal que teñen as europeas en boa parte do mundo e están moi invisibilizadas e, en gran medida, ancoradas no dominio familiar. Son linguas que se trasladaron a Europa cos movementos migratorios. Nunha primeira etapa (anos 50 e 70 do século xx) viñeron con cidadáns bilingües das antigas colonias francesas e inglesas —hindúes, alxerianos e marroquís que falaban árabe, hindi, urdu, pakistaní, etc. Coa crise industrial e económica dos anos 60 e 80, traballadores turcos e marroquís, falantes de árabe, turco ou kurdo, trasladáronse a países do centro e norte de Europa. Finalmente, unha terceira vaga lingüística penetrou en Europa trala integración na Unión dos países do sur e do leste, que animou moitos cidadáns do leste europeo, especialmente romaneses, a se instalaren en España, Portugal ou Italia. Todos estes movementos elevaron as linguas faladas en Europa a máis de 450 (Tuts, 2007). Malia a constatación deste feito, existen moitas dificultades para acceder a datos demolingüísticos realistas e fiables. Por unha banda, as investigacións sobre contacto lingüístico xerado polos fluxos migratorios adoitan centrarse en exclusiva na aprendizaxe das linguas europeas por parte dos inmigrantes, adoptando un enfoque do bilingüismo como un fenómeno de transición cara o monolingüismo na lingua oficial (ou nas linguas oficiais) dos países de acollida. Pola outra, non hai censos lingüísticos que rexistren as linguas da inmigración (e cando os hai non están actualizados) o que resulta revelador do escaso interese que esta realidade suscitou entre os responsábeis políticos europeos, por moito que haxa máis dunha década que se fixou a interculturalidade como obxectivo desexable na UE, probablemente máis para fomentar os fluxos transnacionais de man de obra que como principio ético-político. A xeito de exemplo, descríbese a seguir a situación de dous países que representan os dous modelos de integración aplicados en Europa: o asimilacionismo francés e o multiculturalismo inglés.

No caso de Francia, o censo máis actualizado, no que se basea o informe do *Comité consultatif pour la promotion des langues régionales et de la diversité linguistique interne* (2013), é de 1999. Ese censo, que contabilizou 65 linguas diferentes no país, foi completado en 2007 incluíndo as linguas de ultramar e algunhas linguas da inmigración coma o árabe dialectal, o armenio occidental, o bereber, romaní, yiddish e xudeo-español. Pese ás deficiencias metodolóxicas coas que se elaborou —non diferencia graos de competencia lingüísticas nin recolle información sobre linguas menos usadas— ofrece datos interesantes, como que uns 6,5 millóns de persoas tiveron como lingua do fogar durante a súa infancia unha distinta do francés. Entre estas linguas atopábanse o turco, camboiano, árabe, vietnamita ou bereber, ademais doutras linguas europeas, como o polaco, ruso, portugués ou español. É importante sinalar que moitas destas comunidades etnolingüísticas mantiñan unha alta fidelidade á súa lingua de orixe, tal como se desprende das elevadas taxas de retransmisión interxeracional, que están no o 86.6% para o turco, o 69.9% do camboiano, o 65.3% do árabe e do 54.9% do vietnamita (Deprez, 2008).

Estas linguas están territorialmente moi concentradas na rexión parisiense. O árabe, o bereber ou o turco teñen, ademais, unha alta presenza como linguas de uso habitual nos fogares. Segundo Deprez, as linguas das vagas migratorias máis antigas son as máis debilitadas na transmisión familiar, o que amosa a presión das políticas asimilacionistas de Francia. Entre as máis vitais está o árabe, cuxo número de falantes oscila entre 1.170.000 e 4 millóns (Caubet e Barontini, 2008), segundo se contan ou non os fillos de inmigrantes. Aínda que a variedade máis falada en Francia é a magrebí, tamén se poden escoitar o exipcio, libanés ou sirio. Ás distintas variedades de árabe haille que engadir o bereber que, como denuncia a Réseau Citoyen des Associations Franco-Berbères, se invisibiliza tralo árabe nas estatísticas oficiais francesas. Esta asociación calcula que entre 1.250.000 e 2.000.000 de inmigrantes de orixe alxeriano e marroquí falan bereber en Francia nas súas variedades kabil ou tamaghi. Polo que respecta ás outras linguas africanas non magrebís, teñen unha taxa de transmisión interxeracional do 17%. Entre as máis faladas en Francia están o pular, o manjak, o soninké e o wolof.

Con todo, a competencia nas linguas nativas vaise debilitando coa entrada no sistema escolar dos nenos, dado que a diversidade lingüística foi tradicionalmente considerada un *handicap* polo pensamento dominante en

Francia. Este modelo asimilacionista, que obvia a existencia de linguas maternas diferentes do francés, empezou a cuestionarse no século XXI debido ás recomendacións por parte da Unión Europea (UE) de políticas que respectasen e promovesen a diversidade lingüística e o valor do plurilingüismo como un activo económico e cultural. Malia o cambio de filosofía impulsado dende a UE, agás o árabe e o chinés, a maioría das linguas minoritarias non están presentes dentro do currículo escolar francés, o que impulsou a algunhas minorías a crear a súa propia rede de escolas privadas (Vigner, 2008).

Polo que se refire a Inglaterra, a *Annual Population Survey* (APS) adoita introducir trianualmente unha pregunta específica sobre linguas faladas nos fogares. Os resultados do ano 2006 sacaron á luz 2.000.000 de traballadores que declaraban falar unha lingua familiar diferente do inglés, aínda que non daba datos sobre que linguas eran estas. Os datos do Office for National Statistics de 2011 son moito máis completos e ilustran que un de cada dez residentes no Reino Unido (máis de 4 millóns de persoas ou o 7.7% da poboación) falan unha lingua familiar diferente do inglés (ONS, 2013). Tamén resulta interesante a cifra de 864.000 residentes que falan mal o inglés ou non o saben falar en absoluto. Entre as linguas máis faladas está o polaco, que ocupa o primeiro posto con máis de medio millón de falantes, pero son linguas non europeas coma o panjabi, urdu, bengalí, gujarati e árabe, as que ocupan os cinco postos seguintes sumando case un millón de falantes entre todas. A diversidade lingüística en Inglaterra concéntrase sobre todo na área metropolitana de Londres, onde se estima se falan 300 linguas diferentes (Salverda, 2002; Lansley, 2013). Máis de medio millón de londinenses teñen como idioma familiar unha lingua dos sur de Asia, 100.000 do leste asiático e 130.000 do continente africano. A diferenza de Francia, Gran Bretaña optou historicamente polo multiculturalismo no tratamento da diversidade lingüística, co que lles deu certo recoñecemento ás linguas étnicas máis faladas nos centros de ensino. No sistema educativo inglés admítese a condición multilingüe dunha porcentaxe significativa dos seus pupilos, que alcanzaba o 14.3% segundo censo de 2008. Asemade, o National Center for Languages publicou un folleto no que se dá conta do multilingüismo das rexións e principais cidades británicas e no que se reivindica o multilingüismo activo como unha inversión de futuro, non só cultural, senón tamén económica. Ata hai pouco estaban presentes na rede páxinas como o Center for Information

on Language Teaching (CILT), ou Primarylanguages, que ofrecía recursos e información educativa con guías curriculares en 13 linguas diferentes. Estas páxinas pecharon en 2014 ao suprimir o goberno británico o financiamento dos proxectos que abeiraban, o que pode ser indicativo dun cambio de rumbo nas políticas de integración británicas.

Unha característica dos movementos migratorios actuais é o seu transnacionalismo, que promove o multilingüismo e o movemento interfronteirizo das linguas migrantes. Na táboa 2 reflíctense os efectos multilingües destes movementos migratorios en 27 estados europeos. Ademais de incluír o índice de diversidade lingüística (IDL) de cada país segundo Greenberg (unha cifra entre 0 e 1 que indica a probabilidade de que dous falantes seleccionados ao azar teñan linguas maternas diferentes) inclúese tamén o número de linguas vivas, diferenciando entre linguas migrantes e autóctonas¹.

¹ Cabe salientar que Ethnologue usa un criterio xenético e territorial para a clasificación das linguas como inmigrantes ou orixinarias, é dicir, considera inmigrantes as linguas que historicamente non naceron nun país europeo, independentemente de que os seus falantes sexan na actualidade cidadáns europeos —como pode ser o caso do árabe en Francia ou o hindú no Reino Unido. O mesmo criterio utiliza para as linguas coloniais.

Táboa 2. *A Diversidade lingüística en Europa*

Linguas vivas									
	Total	Autóct.	Migrantes	IDL		Total	Autóct.	Migrantes	IDL
Austria	19	11	8	0.13	Holanda	39	15	29	0.29
Alemania	66	27	39	0.35	Italia	43	36	7	0.48
Bélxica	29	10	19	0.69	Letonia	14	7	7	0.65
Bulgaria	16	12	4	0.25	Lituania	12	8	4	0.34
Croacia	21	15	6	0.21	Luxemburgo	6	3	3	0.48
Dinamarca	20	13	7	0.09	Moldavia	13	8	5	0.59
Eslovaquia	12	10	2	0.23	Noruega	16	9	7	0.06
Eslovenia	12	10	2	0.17	Polonia	20	15	5	0.06
España	22	15	7	0.43	Portugal	10	10	1	0.04
Estonia	12	4	8	0.45	Rep. Checa	19	10	9	0.14
Finlandia	20	8	20	0.13	Reino Unido	55	13	42	0.13
Francia	62	23	39	0.25	Rumanía	22	22	1	0.16
Fed. Rusa	137	103	34	0.26	Suecia	22	13	9	0.15
Grecia	23	16	7	0.12	Ucrania	42	25	17	0.42

Fonte: Lewis, Simmons e Fenning (2014) (<http://ethnologue.com/world>)

Algo que non figura nesa táboa é o feito de que ningún país europeo está entre os 50 primeiros do mundo en diversidade lingüística. Bélxica, o estado europeo con maior diversidade, ocupa o posto 57 no ránking mundial. Entre os países con menos diversidade lingüística están Portugal, Noruega, Polonia ou Dinamarca. Cómpre aclarar que hai países lingüisticamente moi ricos, como a Federación Rusa, que teñen, porén, un IDL moi baixo, algo que se explica porque teñen moitas linguas pero con moi poucos falantes a grande maioría delas. Canto a España, ocupa o sexto lugar, cun IDL de 0.43. Asemade, a táboa infórmanos de que todos os países europeos teñen linguas migrantes no seu interior.

3 O multilingüismo no Estado español

Unha das características máis singulares do fenómeno migratorio en España foi o incremento expoñencial das cifras de estranxeiros nun lapso temporal relativamente curto, feito sen parangón en Europa. Entre 1998 e 2008 entraron en España 4.500.000 estranxeiros, e en só tres lustros a poboación estranxeira pasou de representar o 1.36% ao 12% do total, o que significa un crecemento do 772%². Na actualidade, España acolle o 17% da poboación inmigrante en Europa, situándose en segundo lugar por tras de Alemaña³. No período 1996-2012, o 57.9% do incremento poboacional en España debeuse á chegada de inmigrantes. No censo do 2011 aumentou o 1287% o número de romaneses con respecto á década anterior, o 520% o de chineses, o 212% o de marroquí e o 229% o de ingleses. Este cambio demográfico foi menos perceptible en Galicia, unha comunidade que recepciónou moi pouca inmigración mesmo nos anos de bonanza económica. No ano 2012 só o 4% da poboación residente era inmigrante (unhas 112.000 persoas), que se reduciéron a 98.245 no 2014 (o 3.5% da poboación). Estes estranxeiros concéntranse sobre todo nas provincias atlánticas, se ben cabe salientar a comunidade caboverdiana asentada na Mariña lucense dende finais dos anos setenta do pasado século.

Vistas as cifras non é de estrañar que as linguas da inmigración estean cada vez máis visibles na paisaxe urbana das grandes cidades españolas, onde é moi frecuente ver anuncios, grafitis e cartelería privada en multitude de idiomas, moitas veces dirixidos a unha comunidade etnolingüística específica (carnicerías halal, restaurantes étnicos, perruquerías latinas, xornais para alemáns, etc.). No seu estudo sobre a paisaxe lingüística sevillana,

² Datos extraídos do Instituto Nacional de Estadística (INE): <http://www.ine.es>.

³ Segundo informa *Boletín Informativo del Instituto Nacional de Estadística* (6/2012) baseándose nos datos de Eurostat, en 2010 un 6.5% da poboación europea era inmigrante. Os estranxeiros concéntranse basicamente en cinco países da Europa occidental, os que formaban o núcleo duro da UE antes da ampliación cara o leste no 2004: Alemaña, España, Reino Unido, Italia e Francia, que acumulan máis do 75% dos estranxeiros —entendendo por *estranxeiros* tanto cidadáns intra- como extracomunitarios. A cruz desta moeda está en países como Polonia ou Romanía, que a penas teñen un 0.05% e o 0.02% de poboación estranxeira respectivamente.

Pons Rodríguez (2012) contabiliza case unha trintena de linguas estranxeiras de diversas familias e tipoloxías (indoeuropea, sinotibetana, altaica, urálica, afroasiática, amerindia...)⁴, que teñen un importante valor identitario para as súas comunidades de fala:

Espacios como los locutorios o las tiendas de alimentación especializadas son viveros de paisaje lingüístico diverso del español en el territorio sevillano analizado, ya que en ellos se da una reproducción de la identidad de los oriundos de un país mediante la colocación de símbolos como banderas, imágenes de la zona de procedencia o venta de productos propios del área de origen. (Pons Rodríguez, 2012: 122)

O crecemento expoñencial da inmigración en España dende mediados dos 90, non suscitou ningún interese institucional por facer un mapa das linguas e culturas traídas por estas comunidades, ás que moi a miúdo nos achegamos dende a óptica da diversidade como problema (cf. Martín Rojo, 2004, 2010). Unha mostra da indiferencia cara á nova realidade multilingüe é a exclusión nos censos poboacionais de preguntas sobre as linguas dos fogares, a competencia plurilingüe (habitual en moitos inmigrantes), ou o grao de uso e coñecemento, en todo o territorio do Estado, dos idiomas oficiais, e non só nas comunidades con lingua propia, como xa se fixo noutros países europeos. A escasa información dispoñíbel neste momento pode obterse de estudos parciais sobre pequenas mostras de inmigrantes que comparten nacionalidade, acoden aos mesmos centros escolares ou se concentran en determinados espazos residenciais (Roesler, 2008; Conseil de la Communauté Marocaine à l'Étranger, 2009; Broeder e Mijares, 2003; Fernández García, 2011, etc.). Tamén existen traballos interesantes sobre as transformacións provocadas polo multilingüismo migratorio na paisaxe lingüística urbana, coma o xa citado de Pons Rodríguez (2013) ou o de Esteba Ramos e Sáez Ribera (2014). Grazas a eles podemos saber que nas cidades españolas se falan linguas coma o ruso, wolof, quechua, urdu, wu, penyabí, ou fasha.

⁴ Algunhas delas son o Inglés, chinés, italiano, árabe, latín, francés, japonés, alemán, ruso, turco, portugués, ucraniano, grego, hebreo, romanés, polaco, serbio, croata, wolof, checo, eslovaco, finés, húngaro, maltés, quechua e yoruba.

A información aportada por estes estudos pode ser complementada cos datos, se ben pobres e pouco actualizados, do Ethnologue, ou coas deducións que se poidan extraer a partir do coñecemento das nacionalidades da poboación estranxeira que nos proporciona o Padrón Municipal Continuo do Instituto Nacional de Estatística.

O que se desprende dunha lectura destes diversos documentos é que o multilingüismo urbano en España parece repetir a nivel micro o esquema da diversidade lingüística mundial a nivel macro: os inmigrantes africanos e asiáticos son un número significativamente menor e están lingüisticamente moi fragmentados con respecto ao resto. Tomando como exemplo a cidade de Xaén (Fernández García, 2011), vemos que os africanos aportan o 52.2% das linguas malia supor só un 27.6% da poboación inmigrada e os asiáticos aportan un 33.7% das linguas cun 19.6% de inmigrantes. Como no mapa lingüístico mundial, a maioría destas linguas teñen moi poucos falantes. Nesta cidade, do total poboacional, 3756 persoas son estranxeiras (o 3.2%), arrequentando a diversidade lingüística con máis de noventa linguas distintas, 84 como primeiras linguas (L1) e 32 como segundas linguas (L2). Ademais, a diversidade lingüística é maior ca diversidade nacional da poboación estranxeira, o que indica un non desdeñable plurilingüismo en orixe. É dicir, cada inmigrante que chega á cidade trae consigo dúas ou máis linguas. De todas elas só o mandarín, o árabe marroquí e o wolof superan o cento, e o segundo grupo máis numeroso (no que se atopan o urdu, romanés, quechua, wú e penjabí) ten entre 50 e 100 falantes. Como segundas linguas, non só teñen unha ampla representatividade o francés e o inglés, senón tamén o foshá.

A paisaxe lingüística das principais cidades españolas caracterízase por un multilingüismo asimétrico no que as linguas da inmigración se combinan, alternan e compiten co español nos barrios con maior concentración de inmigrantes. A súa visibilidade, como apunta Pons Rodríguez (2012), non depende tanto do número de falantes, como de factores como a lealdade etnolingüística, a asimilación cultural e a especialización laboral das comunidades etnolingüísticas. Sería esta especialización a que explicaría que linguas chinesas coma o mandarín, vencelladas á proliferación de bazares con atención ao público, fosen máis visíbeis có romanés, lingua dun colectivo máis dedicado á agricultura e construción, por máis que os chineses sexan menos numerosos có romaneses.

Este multilingüismo introducido polos inmigrantes nas rúas e nos barrios ten o seu correlato nas aulas. No estudo de Broeder e Mijares (2003) sobre os usos lingüísticos dos escolares de Madrid, descubriuse que un 10% dos mesmos tiña un idioma familiar diferente do español. A diversidade lingüística resultou ser elevada (50 idiomas distintos), pero con poucos falantes cada lingua: o 91% dos escolares falaban 8 linguas diferentes (árabe, inglés, portugués, chinés, francés, romanés, tagalo e polaco), sendo o árabe a máis falada (36.5% dos alumnos). A metade dos nenos que tiñan como lingua materna un destes idiomas eran españois descendentes de estranxeiros, feito que revela o significativo grao de lealdade lingüística, especialmente entre os anglófonos e arabófonos, que presentan respectivamente un 70% e un 55% de mantemento da lingua propia. Malia todo, a lealdade etnolingüística destes nenos é invisibilizada, dado que se lles presume ser falantes de español pola única razón de seren españois de nacionalidade, o que reflicte o peso das ideoloxías monoglósicas nun Estado que ten alomenos catro linguas oficialmente recoñecidas. Isto corrobora a necesidade de que se recaben datos censais sobre o uso das linguas e da competencia lingüística en lugar de deducilos da nacionalidade dos falantes. Os autores tamén calculan a vitalidade etnolingüística das oito linguas máis representativas —en base á competencia, dominio, preferenza e uso— concluíndo que é máis ben baixa, sen dúbida consecuencia das políticas asimilacionistas practicadas polo sistema educativo en España. Ningún colectivo supera o índice de vitalidade de 50, sendo os máis vitais o chinés, romanés e árabe. A ausencia de apoio escolar para a aprendizaxe regrada das súas linguas maternas non debe ser allea á escasa competencia que amosan estes alumnos no bilingüismo activo, segundo sinalan os autores, o que impulsou que algúns grupos etnolingüísticos como os chineses e os árabes se lanzasen a promover iniciativas escolares privadas que tivesen como obxectivo a adquisición de competencia no rexistro académico dos seus respectivos idiomas. Resulta paradoxal que as mesmas institucións que salientan a necesidade de incentivar a aprendizaxe de linguas coma o chinés ou o árabe entre a poboación xeral, sexan tan indolentes á hora de aplicar políticas lingüísticas de conservación para os que xa posúen estes coñecementos de xeito natural.

Para alén destes estudos parciais, non existe información censal contrastada e precisa sobre o multilingüismo migratorio a nivel estatal. A información

recollida por Ethnologue non resulta moi fiable, dado que, se por unha banda non inclúe algunhas das linguas estranxeiras máis faladas en España (como a romanese, británica ou alemá), pola outra si inclúe linguas moi pouco representativas coma o fla d'amburu, que a penas conta con 5000 falantes. Para alén, Ethnologue non proporciona datos cuantitativos sobre os falantes de linguas estranxeiras como o portugués (predominante en Galicia) ou o rifeño (falada por moitos magrebís). Pola contra, as estimacións sobre os falantes de linguas árabes ou chinesas no territorio do Estado parece estar moi por debaixo da cifra real se temos en conta o número de residentes que o Padrón Municipal ofrece sobre estas minorías, o que nos obriga a botar man destes datos para facérmonos unha idea aproximada da configuración do multilingüismo en España a partir das comunidades de inmigrantes máis numerosas (táboas 4 e 5).

Táboa 4. *Poboación estranxeira en España por país de nacionalidade (principais comunidades)*

Romaneses	897.203	Marroquís	788.563
Británicos	397.892	Alemáns	196.878
Italianos	191.901	Chineses	177.001
Búlgaros	176.411	Portugueses	138.682
Brasileiros	99.870	Franceses	121.637

Fonte: Elaboración propia con datos do INE (2012)

Táboa 5. *Poboación estranxeira en Galicia por país de nacionalidade (principais comunidades)*

Portugueses	22.800	Brasileiros	10.200
Romaneses	9000	Colombianos	7700
Marroquís	6800		

Fonte: Elaboración propia con datos do INE (2012)

Das táboas precedentes podemos deducir que algunhas das linguas máis faladas polos novos residentes son o árabe marroquí, o romanés e o inglés en España, e o portugués en Galicia. Con todo, nada nos din estas táboas sobre as linguas étnicas non oficiais nin sobre o plurilingüismo real das comunidades de inmigrantes, que poden falar a lingua oficial do seu país alén dunha lingua (ou máis) étnica ou mesmo dunha lingua colonial, coma o francés no caso dos marroquí. Sería simplista concluír que os 200.000 chineses residentes en España falen «chínés», macroglotónimo que uniformiza a enorme diversidade etnolingüística de China e que non identifica idioma ningún. Poderíamonos preguntar: que «chínés»? cantonés, mandarín, hakka, jinyu, min bei, min dong, min nan, min zhong...? Realmente poderían falar calquera dos centos de linguas chinesas, unha ou varias, dependendo da súa rexión de procedencia. Se proceden da provincia de Guangdong, o máis probable é que falen cantonés —idioma oficial desa rexión con máis de 60 millóns de falantes e non mutuamente comprensible co idioma nacional mandarín. Se son oriundos da provincia de Xinjiang, é probable que falen o uyghur, idioma que ten 8.400.000 falantes, a metade deles monolingües. Coñecer as rexións de procedencia dos inmigrantes residentes en España podería axudar a imaxinar como se reflicte este multilingüismo dos países de orixe en forma de plurilingüismo comunicativo e competencial. Sabemos, por exemplo, que aproximadamente un 70% dos chineses proveñen da provincia meridional de Zheijiang, do distrito de Qingtian, onde se fala o wú, que ten na actualidade uns 80 millóns de falantes. E ademais é posible que moitos deles coñezan o mandarín a través do sistema educativo, se ben o seu nivel competencial pode ser moi desigual, dende a capacidade de falalo, só de entendelo ata o descoñecemento total. Pero hai outra razón pola que non se poden identificar lingua e nacionalidade no caso dos inmigrantes: que haxa linguas transnacionais, oficiais en diferentes estados, coma o portugués, falado por brasileiros, portugueses, mozambiqueños, angoleños ou caboverdianos. Para alén, os españois descendentes de inmigrantes non computan nas estatísticas como estranxeiros, o que non significa que non falen as súas linguas étnicas. Na Mariña de Lugo, por exemplo, a comunidade caboverdiana está composta por moitos cidadáns españois que non por iso deixan de falar o creoulo, alomenos como lingua de cohesión grupal.

A configuración e desenvolvemento do multilingüismo en España está afectado por varios determinantes que merecen máis atención da que se lles prestou ata o de agora, léase, o multilingüismo e plurilingüismo en orixe, o grao de retención lingüística, a endo/exogamia das súas redes sociais e o tipo de migración (laboral ou de retiro dourado).

3.1 **Multilingüismo e plurilingüismo**

O Consello de Europa (CE) diferencia entre *plurilingüismo* e *multilingüismo*. O primeiro termo refírese aos individuos que teñen competencia ou habilidades comunicativas en máis dunha lingua e o segundo ás sociedades ou comunidades onde coexisten máis dunha lingua. O plurilingüismo atingue á capacidade individual de aprender máis dunha lingua, independentemente de que este proceso sexa natural ou mediante adestramento regrado, na infancia ou na idade adulta. Tal como entende o *Marco Europeo de Referencia para o Ensino e Aprendizaxe de Linguas* (MERC), a competencia en cada unha das linguas que un falante coñece non ten por que ser equilibrada. Isto significa que se pode alcanzar un nivel A2 en expresión oral, un B1 en comprensión oral e un B2 en comprensión escrita nunha das linguas, mentres noutra se pode ter un nivel C2 en expresión oral, un nivel B2 en expresión escrita, etc., etc. Estas linguas poden ser usadas, con distintos niveis de competencia, para diferentes propósitos comunicativos ou en diferentes dominios (familiar, escolar, de ocio, etc.). O MERC establece que o plurilingüismo é a base para manter a diversidade lingüística en Europa.

Así pois, o termo *multilingüismo* fai alusión á existencia de dúas ou máis linguas nunha sociedade, independentemente de que sexan faladas polos mesmos ou distintos falantes, mentres *plurilingüismo* alude á conducta e competencia lingüística individual. Esta distinción é moi relevante, dado que un individuo plurilingüe pode vivir nunha sociedade monolingüe e unha sociedade multilingüe pode estar composta por varias comunidades de individuos monolingües (Little, 2010: 8).

Esta distinción ten a súa utilidade no achegamento á diversidade lingüística da inmigración en España. Por unha banda, porque os inmigrantes que proceden de países multilingües é previsible que teñan distintas linguas

maternas. Pola outra, porque moitos destes inmigrantes serán, á súa vez, plurilingües, especialmente aqueles que teñen unha lingua materna diferente á aquela que as leis dun Estado declaran de obrigado coñecemento e difunden a través do ensino e outras institucións. Na táboa 6 recóllense as linguas existentes nos países de procedencia das principais comunidades de estranxeiros en España. Os datos, extraídos maioritariamente da páxina Ethnologue, serven para disuadirnos de simplificar a realidade lingüística da inmigración e precavernos contra o automatismo de asociar lingua falada con lingua oficial do país de procedencia. Na segunda fila da táboa figura o número de linguas faladas en cada un deses países. Como se ve, cun abano que vai das 13 de Marrocos ou Gran Bretaña ás 298 de China. Na terceira fila aparecen as linguas que teñen algún papel institucional recoñecido (aínda que non teñan status de linguas oficiais ou nacionais). Na fila catro recóllense as linguas minoritarias con maior vitalidade en cada país. Dentro das linguas europeas, salientamos por exemplo os 6 millóns do bávaro e os 2 millóns do alto saxón, e entre as non europeas, moitas linguas chinesas, cada unha das cales acadan dúcias de millóns de falantes. Na quinta fila aparecen as linguas con status de oficialidade nalgunha rexión ou provincia, recoñecemento que pode influír positivamente na súa vitalidade, e finalmente as linguas integradas no sistema educativo.

Táboa 6. *O multilingüismo nos países de procedencia dos inmigrantes*

Linguas	Romanía	Marrocos	Inglaterra	Alemaña	China
Total	22	13	13	27	298
Institucionais	5	4	4	4	14
Minoritarias máis vitais	húngaro	tachelhit, rifeño, tamazight	galés ⁵	bávaro, fanconio, baixo saxón, alto saxón,	cantonés, wu ⁶ , hakka, min-bei, ming-ding, mongol, tibetano, uigur
Minoritarias cooficiais	húngaro		galés ⁷		cantonés, mongol, lü, kirgiz, tibetano, uigur
Minoritarias escolares	albanés alemán estándar yidish		gaélico-escocés galés	danés luxemburgués alto sorabio	kazajo, coreano mussuh, nahsi, yi, tai

Fonte: Lewis, Simmons e Fenning (2014) (<http://ethnologue.com/world>); *Enciclopedia Britannica* (<http://www.britannica.com>)

Como se ve, as principais comunidades de inmigrantes en España proveñen de países multilingües, onde linguas minoritarias son faladas en territorios específicos, e algunhas delas por un número moi significativo de persoas. Xa mencionamos os millóns de falantes que teñen moitas linguas

⁵ O número de falantes que Ethnologue lle atribúe ao galés baséanse no censo de 1991. Aquí ofrécense as cifras do censo de 2004 (<http://goo.gl/JkBOk6>).

⁶ Cifra extraída da Enciclopedia Británica (<http://www.britannica.com/>).

⁷ A diferenza doutras linguas minoritarias, o galés é unha lingua reivindicada por organizacións como Cymdeithas (<http://cymdeithas.org/>). Esta organización tende a dirixir accións directas non violentas para presionar o goberno para que aplique políticas a prol da revitalización do idioma. A última delas foi unha campaña de desobediencia civil reclamando máis intervención no eido educativo, sanitario e laboral.

étnicas chinesas, pero tamén moitas europeas. Se nos fixamos en Alemaña, hai 6 millóns de falantes que falan o bávaro, 10 millóns o baixo saxón e o franconio preto dos 5 millóns.

Podemos afinar algo máis estes datos con informes específicos sobre certas comunidades. Un estudo feito no 2009 polo Conseil de la Communauté Marocaine à l'Étranger (CCME) sobre os inmigrantes do Maghreb, revela que, ademais de árabe marroquí, falan diversos dialectos do bereber nas súas variedades rifeña, tamazighte ou tachelhite. Por dominios de uso, o 81% dos enquisados dixo falar na casa o árabe marroquí, o 25% bereber e o 30% o español, dándose a circunstancia de que moitos deles declaraban usar varias linguas á vez. Entre os inmigrantes da UE, Muñoz Carrobles (2011) analizou o uso lingüístico dos romaneses de Madrid, concluíndo que un 7.2% tiña como L1 unha das linguas étnicas minoritarias de Romanía.

3.2 **O grao de retención lingüística**

Outra variable que incide no multilingüismo migratorio é o grao de retención lingüística das linguas propias. Hai diversas variábeis condicionantes que poden afectarlle a este fenómeno, entre as que cabe salientar: o transnacionalismo, o carácter endo- ou exogámico das redes sociais dos inmigrantes e, finalmente, o carácter laboral ou de retiro dos asentamentos.

O transnacionalismo é unha característica dos movementos migratorios do século XXI, que leva a un contacto permanente co país de orixe, non só a través das viaxes de ida e volta en períodos vacacionais, senón tamén a través da internet, a televisión e as remesas económicas (véxase o estudo de Verdugo Matés nesta mesma publicación), o que, en opinión de Aparicio e Tornos (2005) xeraría unha integración de tipo intercultural, oposta á integración por asimilación predominante ata o de agora:

Precisamente la posible transnacionalidad de las redes tendería de suyo a hacer más duradera la vinculación de los inmigrados a sus respectivas patrias —lo cual fácilmente les inclinaría a crearse habitats donde tal vinculación se actualizara. No necesariamente generando enclaves (o ghettos) exclusivos, pero sí cercanías de no distintos, no extraños (Aparicio e Tornos, 2005: 109)

A propósito da inmigración romanesa, Marcu (2012) observa precisamente como o transnacionalismo na Europa ampliada crea dinámicas específicas de multiculturalismo:

En un mundo sin fronteras, la lógica de la movilidad perpetua incluye en sus esquemas el proceso de retorno provisional al país de origen, en otras palabras, la existencia del ciudadano instalado en la movilidad circulatoria entre dos países, dos mundos, dos idiomas. (Marcu, 2012: 264)

Marcu aventura que tralo espazo nado durante a integración dos países do leste de Europa, se fará necesaria a creación dun novo marco teórico de análise da mobilidade dos «novos» cidadáns europeos do século XXI. É obvio que, dado que as linguas viaxan cos falantes, este novo marco afectará a unha nova configuración da Europa multilingüe na que ás tradicionais linguas minoritarias territoriais se lles engadirán linguas nómades, que teñen os seus territorios nun país europeo, pero que, cando saen del por mor das migracións, se converten en linguas transnacionais. A necesidade que os inmigrantes do novo século teñen de manter os contactos coa comunidade de orixe aparece confirmada na enquisa elaborada polo Conseil de la Communauté Marocaine à l'Étranger (CCME), segundo a cal o 32% dos marroquí viaxa a Marrocos varias veces ao ano e o 44% alomenos unha vez ao ano. Para alén, o 69% ten intención de instalarse definitivamente en Marrocos á súa xubilación, mentres o 86% dos seus descendentes seguirá aproveitando as vacacións para visitar Marrocos. Este contacto co país de orixe favorece o grao de retención das linguas propias, que alcanza o 80% no caso dos arabófonos e o 52% no dos bereberes. Só o 26% dos árabes e o 21% dos bereberes introduciu o español como lingua familiar cos fillos. O elevado índice de endogamia desta comunidade (o 94% da poboación inmigrada marroquí casou cun connacional) tamén favorece a retención lingüística. Outra mostra de adhesión etnolingüística son as actividades privadas que organizan, como asistencia a clases de árabe —cousa que fai o 22% dos descendentes— ou a participación nas comunidades relixiosas.

Tamén os romaneses entrevistados por Muñoz Carroble (2011) sosteñen que prefiren o romanés para falar cos fillos no fogar (media de uso do 3.56 nunha escala de 1 a 5) debido fundamentalmente a razóns identitarias, e o 78% está a favor da presenza do romanés nas escolas.

As asociacións culturais destas comunidades de inmigrantes fomentan o contacto coa cultura de orixe e o mantemento da lingua materna a través da organización de cursos dirixidos a escolares⁸. Algúns exemplos desa actividade son talleres para a aprendizaxe ou preservación da lingua e cultura romanesas, chinesa e árabe en España, ferramentas de tradución romanés-español (como Trautorom), publicacións de xornais como *Român în Lume* de distribución gratuíta, etc.

Ao mantemento das linguas e culturas de orixe contribúe de xeito efectivo o carácter endogámico das redes de participación comunal e relación social. Nas táboas 7 e 8 adaptouse a información da investigación de Aparicio e Tornos (2005) sobre as relacións sociais dalgúns grupos etnolingüísticos. Na táboa 7 figuran os parentes ou compatriotas que residen no mesmo barrio cós inmigrantes entrevistados; na táboa 8, o nivel de relación cos veciños (excluindo familiares) con distinto grao de proximidade física (inmóble, rúa e barrio).

Táboa 7. Grao de contacto endogámico entre inmigrantes

	Chineses	Marroquís	Romaneses	Senegaleses
Parentes no barrio (España)	56.3%	43.1%	60.0%	71.1%
Compatriotas amigos no barrio (España)	28.7%	54.2%	50.7%	83.8%

Fonte: Elaboración propia a partir de Aparicio e Tornos (2005: 108)

⁸ Algunhas asociacións de romaneses son ARIPI, ASOCROM, ASRA, ou ROMMADRID, asentadas en distintas localidades do Estado e a maior parte delas confederadas na Federación Central de Asociaciones de Inmigrantes Rumanos en España (FEDROM). No caso dos chineses destaca a Asociación de Chinos en España, creada no 1984, o Comité de Promoción de Culturas Chinomediterráneas, a Asociación de la Cultura China en España, etc.

Táboa 8. *Porcentaxe de inmigrantes con pouca relación veciñal (excluídos familiares)*

Grao de relación con		Chineses	Marroquí ⁹	Romaneses	Senegaleses
Veciños do inmoble	Ningunha	25.5%	6.1%	15.2%	15.1%
	Ocasional	30.2%	27.6%	26.8%	37.7%
	Total	55.7%	33.7%	42.0%	52.8%
Veciños da rúa	Ningunha	45.3%	15.3%	42.9%	31.1%
	Ocasional	27.4%	36.7%	32.1%	38.7%
	Total	72.7%	52.0%	75.0%	69.8%
Veciños do barrio	Ningunha	53.8%	26.5%	50.0%	33.0%
	Ocasional	29.2%	41.8%	27.7%	39.6%
	Total	83.0%	68.3%	77.7%	72.6%

Fonte: Elaboración propia a partir de Aparicio e Tornos (2005: 108)

Das táboas precedentes extraemos dous datos complementarios. Por unha banda, a tendencia dos inmigrantes a residir nos mesmos barrios ca outros compatriotas, sexan familiares ou amigos, o que resulta especialmente significativo no caso de romaneses e senegaleses. Pola outra, a escasa relación que manteñen con veciños do barrio e da rúa (algo máis frecuente cos do edificio). Como se deduce das cifras totais, a maior parte dos colectivos non teñen ningunha ou case ningunha relación coa veciñanza. Esta tendencia foi confirmada por Pons Rodríguez (2012) respecto dos barrios sevillanos, onde observa similar concentración de inmigrantes, e tamén a total separación coas redes sociais dos autóctonos, que ten o seu reflexo nun tecido

⁹ Estes resultados foron confirmados polos achádegos do estudo do Conseil de la Communauté Marocaine à l'Étranger (2009), que sostén que o 76% dos marroquí de primeira xeración ten relacións predominantemente con marroquí e só o 26% ten fortes relacións con españois. Un 20% di non ter ningún tipo de relación con nativos.

comercial que afasta os produtos destinados aos inmigrantes dos produtos destinados á poboación local.

Alén da endogamia de asentamento e relacional, existe a endogamia laboral, especificamente naqueles colectivos que se autoempregan, como o chinés, unha comunidade inmigrante que, segundo Nieto:

[...] limita sus intercambios por su propia organización laboral y social interna, a sus compatriotas (tongbao) y paisanos (tongxiang). De allí que la lengua china (putonghua) y los dialectos sean los elementos de comunicación por excelencia en el colectivo. No obstante, algunos de los apoyos más importantes de las administraciones se destinan a la enseñanza de la lengua y la cultura del país de origen, mediante subvenciones a los colegios chinos y su nueva creación en varios ayuntamientos. (Nieto, 2003: 177)

A endogamia non é exclusiva da inmigración laboral chinesa, senón tamén da inmigración europea residencial ou de retiro, composta por xubildados principalmente ingleses, alemáns e holandeses, que se asentan na costa leste e no sur de España¹⁰. Estas comunidades concéntranse en asentamentos caracterizados pola proliferación de urbanizacións afastadas varios kilómetros dos núcleos tradicionais, o que favorece o mantemento das súas linguas de orixe (Huete e Mantecón, 2011). Tal grao de concentración altera a miúdo o equilibrio ecolingüístico deses enclaves, especialmente cando o número de estranxeiros da mesma nacionalidade supera o da poboación local dos pequenos concellos nos que se asentan, o que favorece que as súas linguas se convirtn en demograficamente dominantes e, se son linguas de prestixio coma o inglés, tamén en linguas socialmente dominantes. Este fenómeno é especialmente incisivo en provincias como Alicante, onde, en 2005 había 11 concellos de máis de 10.000 habitantes nos que a poboación de inmigrantes centro e noreuropeos superaba a nativa, producindo o que se deu en chamar «efecto colonización»¹¹. Nestes concellos con elevada taxa de inmigración de

¹⁰ O 56% dos alemáns e o 54% dos ingleses residentes na Comunidade Valenciana son maiores de 60 anos, e nas Illas Baleares superan esta idade o 33% dos alemáns e o 30.4% dos ingleses residentes.

¹¹ Por exemplo, na provincia de Almería, un concello como Arboleas, o 61% da poboación residente é inglesa, segundo o padrón de 2012.

retiro, o alto poder adquisitivo destes xubilados ten un efecto chamada sobre grupos de inmigrantes laborais (marroquís, ecuatorianos e romaneses), que acoden a ofrecerlles servizos. Isto favorece a confluencia de linguas estranxeiras en contacto con variedades do español e linguas propias, que teñen moi diferente valor nos mercados lingüísticos locais (Bourdieu 1985[1982]). Ao contrario do que sucede coas linguas dos inmigrantes laborais, claramente desatendidas institucionalmente e xeralmente invisibilizadas e menosprezadas pola poboación local, as linguas dos inmigrantes ricos, nomeadamente o inglés e o alemán, gozan dunha situación de privilexio. Por unha banda son linguas de prestixio, dominantes nas institucións da UE e no mercado internacional. Pola outra, algunhas, como o inglés, están integradas no currículo escolar como idiomas estranxeiros e cada vez máis como L2. Os inmigrantes que falan estas reputadas linguas internacionais poden continuar mantendo o contacto con elas a través dos medios de comunicación, a música, o cinema ou a literatura, etc. Para alén, a poboación local, que atopa nichos laborais ás expensas destes estranxeiros, fai un esforzo por visibilizar esas linguas nas ofertas turísticas e de ocio —xusto ao contrario do que sucede coas linguas da inmigración laboral—, ademais de observar con indulxencia o desinterese destes estranxeiros ricos por aprender calquera das linguas autóctonas, o que contrasta coa xeral intolerancia coa falta de competencia en español dos inmigrantes pobres.

4 O acomodo da diversidade no discurso institucional

Houbo un cambio de paradigma na atención á diversidade cultural na primeira década do presente século que se reflicte no discurso institucional, tanto a nivel mundial como europeo e estatal, e que supuxo unha transformación significativa na concepción da integración. Neste discurso obsérvase unha aposta firme polo paradigma intercultural en detrimento da asimilación cultural e do multiculturalismo.

As políticas asimilacionistas —das que Francia é un bo paradigma— apostan pola aculturación como paso previo para a consecución da cidadanía. O abandono total das linguas e culturas propias, tanto rexionais como migrantes, ou o seu desprazamento ao dominio meramente testemuñal é unha condición *sine qua non* para alcanzar a igualdade de dereitos sociais, de tal modo que a súa non aceptación produce exclusión social e marxinalidade. Como sosteñen Gundara e Portera (2008), unha consecuencia destas políticas foi a creación de programas de educación especial para estudantes inmigrantes baseados nun enfoque compensatorio, que tiveron como consecuencia o fracaso educativo. A este modelo contrapónselle o do pluralismo cultural, que avoga polo respecto á diversidade como estratexia integrativa, e que pode manifestarse como multiculturalismo ou interculturalismo. Cales son as principais diferenzas entre estoutros dous modelos? En ambos se potencia o respecto ás diferenzas lingüísticas e culturais, a igualdade de oportunidades entre cidadáns de diferentes culturas e a participación igualitaria na vida pública. Pero mentres o multiculturalismo representa a diversidade cultural como un mosaico de culturas xustapostas que conviven xuntas pero non revoltas, o modelo intercultural fomenta a converxencia cultural a través do achegamento de culturas, rexeita o esencialismo cultural e aplaude a fusión de culturas que dá paso a unha nova cidadanía e que ten a súa mellor expresión en forma de parellas mixtas. Segundo Gundara e Portera (2008), as aproximacións multiculturais son unha arma de dobre fío, dado que ao pretender conservar as linguas e culturas propias, pero afastadas das nativas, converte os estudantes en vítimas do estigma do déficit e consecuentemente do racismo. Isto fixo ver a necesidade dun modelo máis inclusivo: o modelo intercultural, polo que apostan agora as institucións europeas. Este modelo considera a cultura como

algo dinámico e cambiante que se constrúe coa participación de cidadáns procedentes de diferentes *backgrounds* culturais. É dicir, mentres o multiculturalismo fomenta a co-existencia, o interculturalismo fomenta a con-vivencia.

Esta nova concepción da integración aparece reflectida na Declaración Universal da Unesco sobre Diversidade Cultural (2001), á que considera «patrimonio común da humanidade». No art. 6 de devandito informe declárase a necesidade de fomentar a diversidade apoiando as linguas maternas en todos os niveis educativos, así como de estimular a aprendizaxe do plurilingüismo dende as primeiras etapas educativas. No art. 7 menciónase a necesidade de alentar, por medio da educación, a toma de conciencia sobre o valor da diversidade cultural e mellorar os programas e a formación docente para a súa abordaxe nas aulas. Este mesmo organismo redacta unha guía para a educación intercultural (Unesco, 2006), na que salienta a importancia das culturas e da educación como espellos nos que se reflicte a experiencia histórica dunha colectividade. As directrices da Unesco (2006) defenden que a educación intercultural implica currículos inclusivos nos que se introduza a aprendizaxe das linguas, a historia e a cultura dos grupos non dominantes, entre os que obviamente se inclúen os inmigrantes. Asemade, apoia que os sistemas educativos estimulen a vitalidade cultural, social e económica desas comunidades a través de programas educativos efectivos e axeitados baseados nas perspectivas e orientacións dos aprendices.

Tamén o Consello de Europa (CE) publicou e auspiciou numerosos informes orientados a promover as políticas da interculturalidade e a formar sobre a súa xestión (CE, 2008, Byram et alia, 2009; Beacco, 2008; Arnesen et alia, 2008; Little, 2010, etc.). Todos estes estudos comparten unha filosofía de base na que se proclama a necesidade de promover unha educación intercultural, incluíndoa no currículo e nos programas educativos e tratándoa de forma parella á inclusión-integración. Recoméndase incorporala transversalmente en todas as materias para evitar a «diversidade indesexable» (marxinación, pobreza, etc.) e ábrese paso a unha visión dinámica da identidade (Little, 2010). Asemade fomentan a idea de plurilingüismo como parte integrante destas políticas e como unha vía para exercer a democracia na Unión, para o cal seguen as recomendacións do *Marco Europeo de Referencia Común para o Ensino de Linguas* (MERC) e o *Portfolio Europeo para o Ensino de Linguas*. No propio MERC sostense que non é o dominio de tal ou cal lingua o que caracteriza a

ciudadanía europea, senón a competencia plurilingüe e pluricultural que asegura a comunicación e o respecto por todas as linguas (http://www.coe.int/t/dg4/linguistic/Source/Framework_EN.pdf).

No *Libro blanco sobre la educación intercultural* —publicado polo CE (2008)— salientase a necesidade de conservar a diversidade lingüística e responsabilízase ás autoridades públicas e ás institucións educativas de formar ao profesorado en interculturalidade. Este libro concibe a interculturalidade como un proceso de dobre dirección entre a cultura receptora e a cultura de chegada.

Todos estes informes deixan entrever a relevancia —cando menos teórica— que as institucións europeas lle dan á educación como peza clave na construción das novas sociedades interculturais, e ao valor das linguas independentemente de que estas sexan oficiais, nacionais, rexionais, nómades ou migrantes. Little (2010) salienta a necesidade de complementar o ensino destas linguas co ensino/aprendizaxe de competencia intercultural, desbotando modelos educativos baseados no déficit —é dicir, enfocados nas carencias e dirixidos á educación compensatoria— para acoller positivamente o saber (lingüístico, cultural e académico) que eses nenos aportan ás aulas. No que atingue ao coñecemento das linguas oficiais do sistema de ensino, hai que ter en conta dúas cuestións. En primeiro lugar, á hora de falar de coñecemento dunha L2, cómpre distinguir a competencia no rexistro académico da competencia conversacional. Cummins (2000) sostén que a primeira tarda en alcanzarse uns cinco anos, mentres que a segunda se consegue despois de dous. Isto prexudica de xeito evidente os estudantes estranxeiros, ao ser o rexistro académico o único ou prioritario na avaliación dentro das aulas. A segunda cuestión, non menor, garda relación co dobre papel das linguas oficiais do sistema educativo, como materias de avaliación e como instrumentos a través do que se demostra o coñecemento do resto das materias do currículo. Obviamente, a falla de competencia lingüística no rexistro académico entraña serias dificultades para que os alumnos estranxeiros poidan demostrar o seu coñecemento en materias non lingüísticas. Unha achega intercultural debера de idear instrumentos para calificar por unha banda os coñecementos de historia, matemáticas ou ciencias sociais, e pola outra a adecuación do rexistro lingüístico do alumno ao contexto académico. Sendo a linguaxe matemática universal, a falla de competencia lingüística non debера ser un obstáculo para poder progresar axeitadamente nesta materia. Porén, a habitual asociación

entre competencia lingüística no rexistro académico e desenvolvemento cognitivo supón un importante atranco para este alumnado.

A necesidade de cambio de enfoque a este respecto vén alentada pola nova noción de «plurilingüismo» difundida dende instancias da UE: «Council of Europe policy attaches particular importance to the development of plurilingualism —the lifelong enrichment of the individual’s plurilingual repertoire» (http://www.coe.int/t/dg4/linguistic/Division_en.asp). A nova noción de «competencia plurilingüe» entendida como dominio dun repertorio lingüístico constituído por diferentes niveis de destrezas en diferentes linguas (cf. § 3.1), introduciu un cambio conceptual no ensino-aprendizaxe de linguas, tal como se reflicte na táboa 9.

Táboa 9. *Cambio de paradigma no ensino de L2’s*

Paradigma tradicional	→	Novo paradigma
Competencia lingüística	→	Competencia comunicativa
Competencia discursiva (modo escrito)	→	Competenciapragmático-interaccional
Competencia monolingüe	→	Competencia plurilingüe
Multilingüismo	→	Plurilingüismo
Modelo educativo asimilacionista ou multicultural	→	Modelo educativo intercultural

En primeiro lugar, a tradicional insistencia en comprobar a competencia lingüística, entendida coma o recoñecemento da capacidade para producir enunciados correctos dende o punto de vista gramatical, abre paso á competencia comunicativa, entendida como a capacidade do aprendiz para producir enunciados comunicativamente adecuados e susceptibles de ser comprendidos malia non cumprir todas as regras gramaticais, demostrando así o seu coñecemento das normas de uso e interpretación dos actos de fala da cultura de acollida. Asemade, o protagonismo absoluto que o modo escrito alcanzaba no paradigma tradicional diminúe a favor da incorporación das habilidades orais e conversacionais. O concepto de falante tamén cambia, ao deixar de prevalecer o prisma monoglósico en favor do heteroglósico. É dicir,

se antes se consideraba que o normal era o monolingüismo e que un falante bilingüe era a suma de dous monolingües, con todo o que isto implicaba dende o punto de vista da transferencia ou interferencia lingüísticas, hoxe pártese de que todos os falantes posuímos unha pluralidade de repertorios lingüísticos, formados por variedades diferentes entre as que pode haber diferentes linguas e/ou diferentes dialectos, nos que temos distintos niveis de competencia (CE, http://www.coe.int/t/dg4/linguistic/Division_en.asp). Este cambio de paradigma, recollido no MCER (2002[2001]) ten importantes implicacións para a avaliación do coñecemento de idiomas, dado que, segundo o Consello de Europa, nese repertorio plurilingüe «different languages are not learned in isolation and can influed each other in the learning process and communicative use» (*ibid*). Isto significa que na avaliación do coñecemento de galego ou español por parte do estudantado estranxeiro, debera comezar a contemplarse como unha síntoma de progreso competencial dous conceptos básicos na aprendizaxe de linguas estranxeiras: a *interlingua* e a *fosilización*. A *interlingua* é un idiolecto de transición que xera cada aprendiz nas distintas etapas de aprendizaxe, e que contén trazos do seu sistema de partida, do sistema de chegada e mesmo características non identificables con ningún dos dous sistemas. A *fosilización* é a integración definitiva dalgunha das estruturas da *interlingua* na variedade de chegada. Estes fenómenos poden ter importantes implicacións no cambio lingüístico e na aparición de novas variedades lingüísticas por procesos de hibridación. Asemade, conviría considerar como normais os fenómenos de transferencia e interferencia lingüística, tradicionalmente condeados dende criterios puristas, e outros feitos de variación que poidan derivarse destas situacións de plurilingüismo entre unha lingua estranxeira e as linguas oficiais, desviando o foco da avaliación lingüística dende a observación escrupulosa da gramaticalidade do output en favor dunha maior atención á eficacia comunicativa:

Desde esta perspectiva, la finalidad de la educación en una lengua queda profundamente modificada. Ya no se contempla como el simple logro del 'dominio' de una o dos —o incluso tres— lenguas cada una considerada de forma aislada, con el «hablante nativo ideal» como modelo fundamental. Por el contrario, el objetivo es el desarrollo de un repertorio lingüístico en el que tengan lugar todas las capacidades lingüísticas (MCER: 5)

Polo que atingue á lexislación española, elaboráronse dous Plans Estratégicos de Cidadanía e Integración (PECI) para os períodos 2007-2010 e 2011-2014, nos que se fomentan as políticas de integración intercultural auspiciadas pola UE —alomenos no plano do discurso— e que implica o deseño e aplicación de políticas socialmente transversais dirixidas á totalidade da poboación. Entre as liñas de actuación no eido educativo do PECI'2011 salientamos o obxectivo 2 para fomentar o éxito escolar, onde se di que:

Las medidas y actuaciones deben ser coherentes y reconocer los conocimientos y saberes de origen, de modo que no se centren exclusivamente en medidas compensatorias o de refuerzo. (PECI, 2011: 155)

Asemade, o obxectivo 3 está dirixido a converter os centros educativos en espazos de convivencia social e intercultural (para o cal se tratará de manter as linguas e culturas de orixe a través de convenios cos seus países, así como de actividades dirixidas ao conxunto do alumnado), e o obxectivo 6 encamáñase a fortalecer a competencia intercultural do profesorado a través da formación específica en interculturalidade e xestión da diversidade (obxectivo 6.2. e 6.2.2.).

En Galicia, a regulación da integración dos inmigrantes recóllese no *Plan de Acollida* (PA, 2005), e no *Plan Estratégico de Cidadanía, Convivencia e Integración* (PECG, 2007) para o período 2008-2011, que non tivo continuidade co cambio de goberno. O primeiro dos documentos, redactado para facilitar a integración do alumnado estranxeiro nos centros escolares, compaxina a nova retórica da interculturalidade co etnocentrismo cultural, nun discurso que presenta ao alumnado inmigrante en termos de carencias e pobreza económica (PA, 10) e tende a representar a diferenza como «deficiencia». Entre as recomendacións dirixidas ao primeiro día de clase, inclúese que se lle proporcione ao alumnado inmigrante «unhas pautas de traballo e unhas normas de convivencia e comportamento» (PA, 26), e sostense que «o alumnado procedente doutra cultura necesita que o preparen para as novas actividades ou situacións escolares que poden resultarlle estrañas» (PA, 32). Alén de presupoñer a carencia de pautas de traballo ou normas de comportamento e convivencia dos estudantes inmigrantes —discurso da diferenza como carencia—, este discurso deita o foco sobre o recién chegado en lugar de facer

propostas de co-adaptación intercultural, tal como se recomenda dende Europa. Salientamos tamén a tendencia deste plan a uniformizar nun todo aos estudantes inmigrantes escurecendo a súa diversidade cultural, nacional e lingüística para traer a un primeiro plano a oposición «os eles estranxeiros fronte a nós os nativos».

Asemade, fronte a perspectiva comunicativa recomendada polo Consello de Europa para o ensino das linguas de acollida, neste documento prevalece claramente o ensino tradicional da gramática, que se trasluce en asercións do tipo «debemos darlle un bo modelo lingüístico», «debemos colaborar todos no tema da pronuncia; cambiar o mal dito polo correcto», «non dar por boas as frases incorrectas (...); axudarlles a que as completen ben» (PA, 28), que amosa unha visión prescritivista do ensino da lingua onde a variación está proscriba e os conceptos de *repertorio lingüístico* e *interlingua* son ignorados por completo. Cabe salientarse a falla de referencias explícitas ao coñecemento do portugués como lingua que favorece o achegamento á cultura receptora, habida conta da proximidade estrutural que ten co galego e de que a lusofona é a comunidade migrante máis numerosa de Galicia.

Como concesión á interculturalidade, neste documento admítense que nas actividades na aula dirixidas á integración deberán participar tamén os alumnos nativos, e propúgnanse cambios nas metodoloxías de ensino e na organización da aula, ofrecendo algúns exemplos. Como actividades de lecer, primábase a realización das clásicas actividades de «food and festivals» —xornadas gastronómicas, costumes, artesanía, etc.— alén de conferencias, mesas redondas, etc., sobre as culturas de orixe, en detrimento da integración transversal das culturas de orixe na propia aula. En definitiva, neste documento non parecen valorarse os coñecementos que os alumnos estranxeiros aportan á aula e dos que os demais alumnos poden beneficiarse, nin se enfoca a integración dende unha óptica multidisciplinar nin bidireccional, onde as culturas de orixe poidan ser incorporadas á aula a través das diferentes materias curriculares. É dicir, hai unha tendencia a tratar a estes alumnos como tábula rasa sobre a que hai que imprimir saber, en lugar de como portadores de (outro) coñecemento.

Máis favorable ao prisma intercultural parece o *Plan Estratéxico de Cidadanía, Convivencia e Integración* (PEG, 2008: 109), redactado catro anos despois do PA. Nel fálase do contacto intercultural en termos de «interrelación

e diálogo», «igualdade» e «enriquecemento mutuo» así como do desenvolvemento de «accións de sensibilización dirixidas á poboación de acollida cara á consecución dunha sociedade intercultural» (*ibid.* 114). Asemade, faise a seguinte declaración sobre o papel da escola:

A escola actual ten que preparar os nenos e nenas para comprender, adaptarse e convivir adecuadamente nunha sociedade dinámica e plural, empregando a educación intercultural como resposta á diversidade. O tratamento desta diversidade esixe de formulacións integrais, de pautas de actuación concretas que comezan nas propias aulas, que deben erixirse en espazos xeradores de construción social, en lugar de meramente reprodutores da cultura maioritaria. (PEG'2008: 143)

De feito, entre os obxectivos do PEG inclúese a integración escolar do alumnado inmigrante e reconécese a falla de formación do profesorado en competencias interculturais. Para evitar o racismo de baixa intensidade, o PEG aconsella promover o coñecemento das culturas que conviven na escola, así como os vínculos dos centros cos países de orixe dos alumnos estranxeiros. A liña 6.2.4. de devantido plan vai encamiñada a fomentar a lingua e as identidades culturais dos países de orixe incorporándoas como un valor. Con todo tamén di que hai que darlles a coñecer as normas e valores fundamentais da sociedade galega así coma os seus hábitos sociais e culturais, tratando a sociedade galega como un todo culturalmente uniforme, cando a propia sociedade de acollida é culturalmente diversa (pensemos na oposición rural urbano e as súas manifestacións a nivel lingüístico, cultural, relacional, etc.).

5 **Conclusiones**

O impacto lingüístico da inmigración en Europa pódese considerar a imaxe invertida do colonialismo europeo. Se como consecuencia do colonialismo se produciu unha uniformización lingüística nos continentes lingüísticamente máis diversos —de diferente grao e características segundo as políticas lingüísticas despregadas—, como consecuencia dos movementos migratorios diversifícanse as familias lingüísticas asentadas no vello continente, de xeito que, ás linguas indoeuropeas propias, hai que engadirllas linguas afroasiáticas, sino-tibetanas, altaicas, etc. Nos países europeos con máis antiga tradición migratoria, realizáronse estudos censais sobre o seu impacto demolingüístico, amosando a relevancia numérica de falantes doutras linguas e mesmo de falantes que descoñecen as linguas do país de acollida. No entanto, isto non sucedeu en España, onde a rápida explosión migratoria da última década mudou sustancialmente o mosaico multilingüe e multicultural do Estado sen que este feito fose analizado convenientemente dende estancias institucionais baixo ningún goberno de ningunha cor. Ben é certo que, durante os gobernos socialistas, o ministerio competente elaborou dúas guías con recomendacións para o tratamento intercultural desta diversidade, pero sen antes facer un estudo diagnóstico que ditaminase que novos grupos etnolingüísticos chegaron a España e cal é o seu peso demográfico, como están distribuídos territorialmente e cales son os seus atributos culturais relevantes, especialmente aqueles que puideran ser causa de choque ou conflito, que competencia lingüística teñen nas linguas oficiais do Estado, cales son as súas linguas de uso familiar ou que importancia ten para eles a conservación das súas linguas e culturas. A ausencia de datos estatisticamente representativos desta realidade, fai que se teña que acudir a fontes secundarias para trazar unha panorámica aproximativa, ou a estudos parciais realizados en pequenas comunidades ou grupos escolares. Este feito non deixa de transparentar que a actitude institucional perante esta realidade se achega bastante á indiferencia. Unha indiferencia que converte en papel mollado a retórica discursiva arredor dos beneficios da interculturalidade desenvolvida polas institucións da UE e incorporada polo Estado español e a Comunidade Autónoma Galega no seu Plan de Acollida e Plans

de Integración e Cidadanía. Pero a negación da realidade non muda a realidade, e hoxe en día fálanse en España dúcias de linguas que antes non se falaban e que incrementan a porcentaxe de falantes plurilingües no Estado. Esta diversidade lingüística, que pasa tan desapercibida, deixa porén unha pegada máis que anecdótica nas paisaxes urbanas das grandes cidades, pero a penas logra sobrevivir fóra dos fogares e das cartelerías dos negocios privados onde se visibilizan grazas aos esforzos das propias comunidades de falantes, moitos deles xa cidadáns españois. A exclusión destas linguas e culturas do sistema educativo, provocou que algunhas destas comunidades, como a chinesa ou a romanese, creasen tecidos asociativos que acabaron xestionando as súas propias redes de ensino das linguas e culturas de orixe. As políticas asimilacionistas practicadas polo sistema educativo en distintas comunidades do Estado (cf. Silva Domínguez, 2008; Martín Rojo, 2010) contradín o discurso aperturista a favor da integración da educación intercultural nas aulas preconizado dende Europa e incorporado, só sobre o papel, por España e a Comunidade Autónoma galega.

Bibliografía

- APARICIO, ROSA e TORNOS, Andrés (2005): *Las redes sociales de los inmigrantes extranjeros en España. Un estudio sobre el terreno*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales/Secretaría de Estado para la Inmigración y Emigración/Observatorio Permanente de la Inmigración.
- ARNENSEN, Anne-Lise et alia (2008): *Policies and Practices for Teaching Socio-cultural Diversity*. Estrasburgo: Consello de Europa.
- BARONTINI, Alexandrine e CAUBET, Dominique (2008): «La transmission de l'arabe maghrébin en France: état des lieux» *Cahiers de l'Observatoire des pratiques linguistiques*, 2, 43-47.
- BEACCO, Jean-Claude (2008): *The Rol of Language in Policies for the Integration of Adult Migrants*. Estrasburgo: Consello de Europa.
- BROEDER, Peter e MIJARES, Laura (2003): *Plurilingüismo en Madrid. Las lenguas de los alumnos de origen inmigrante en Primaria*. Madrid, CIDE/Comunidad de Madrid.
- BOURDIEU, Pierre (1982[1985]): *¿Qué significa hablar? Economía de los intercambios lingüísticos*. Madrid: Akal.
- COMITÉ CONSULTIVO (2013): *Resumé du rapport. Redéfnir une politique publique en faveur des langues régionales et de la pluralité linguistique interne*. (<http://www.culturecommunication.gouv.fr/Politiques-ministerielles/Langue-francaise-et-langues-de-France/Politiques-de-la-langue/Langues-de-France/Langues-regionales/Rapport-du-Comite-consultatif-pour-la-promotion-des-langues-regionales-et-de-la-pluralite-linguistique-interne-2013>).
- CONSEIL DE LA COMMUNAUTÉ MAROCAINE À L'ÉTRANGER (2009): *Encuesta a ciudadanos marroquíes residentes en España*. (www.siei.uma.es/documentos/20090716elpepunac_2_Pes_PDF.ppt).
- CONSELLERÍA DE EDUCACIÓN E ORDENACIÓN UNIVERSITARIA/CONSELLERÍA DE EMIGRACIÓN (2004): *Plan de acollida. Orientacións para a súa elaboración*. Santiago de Compostela: Xunta de Galicia.
- CONSELLO DE EUROPA (2008): *Libro blanco sobre comunicación intercultural. «Vivir juntos con igual dignidad»*. Madrid: Gobierno de España/Ministerio de Cultura.
- DEPREZ, Christine (2008): «Les langues des migrants», *Langues et cité* 13, 7-12.

- ESTEBA RAMOS, Diana e SÁEZ RIVERA, Daniel (2014): «A Comparison of Immigrant Languages and Varieties in the Linguistic Landscape of Two Towns in Spain: Madrid vs. Málaga», *6th Linguistic Landscapes International Workshop*, 9-11 de abril, Cidade do Cabo.
- FERNÁNDEZ GARCÍA, FRANCISCO (2011): «Inmigración y multilingüismo en la ciudad de Jaén», *Revista internacional de estudios migratorios*. Vol. 1, 125-150.
- GARRIGÓS, Fernando e PALACIOS MARQUÉS, Daniel (2008): «El turismo residencial y las políticas públicas europeas», *Estudios de Progreso Fundación Alternativas*, 31.
- GUNDARA, Jagdish S. e PORTERA, Agostino (2008): «Theoretical Reflections on Intercultural Education», *Intercultural Education*, 19:6, 463-468.
- GUYOT, Jacques (2010): «La diversidad lingüística en la era de la mundialización», *Historia y Comunicación Social*, 15, 51-66.
- HUETE, Raquel e MANTECÓN, Alejandro (2011): «Más allá del turismo: movilidad residencial europea y nuevos núcleos urbanos», *Boletín de la Asociación de Geógrafos españoles*, 56, 111-128.
- LANSLEY, Guy (2013): «What does 2011 Census Tell us about Diversity of Languages in England and Wales?», *The Guardian*, 18/10/2013.
- LECLERCK, Jacques: *L'aménagement linguistique dans le monde*. (<http://www.axl.cefan.ulaval.ca>).
- LITTLE, David (2010): *The Linguistic and Educational Integration of Children and Adolescents from Migrant Background*. Estrasburgo: Consello de Europa.
- NATIONAL CENTER FOR LANGUAGES (2015): *Positively Plurilingual. The contribution of community languages to UK education and society*. (http://ccat.sas.upenn.edu/plc/clpp/other/positively_plurilingual.pdf; 5/3/2015).
- NIETO, Gladys (2003): «La inmigración china en España. Debates y actuaciones en integración social», *CIDOB Afers Internationals*, 167-189.
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN CULTURA E DEPORTE/CONSELLO DE EUROPA (2002[2001]): *Marco Común Europeo de Referencia para la Enseñanza y Aprendizaje de Lenguas*. Estrasburgo: Consello de Cooperación Cultural/Comité de Educación/División de Política Lingüística.
- MINISTERIO DE TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES (2007): *Plan Estratégico Ciudadanía e Integración 2007-2010*. Madrid: Gobierno de España.
- MINISTERIO DE TRABAJO E INMIGRACIÓN (2011): *Plan Estratégico Ciudadanía e Integración 2011-2014*. Madrid: Gobierno de España.

- MARCU, Silvia (2012): *De Rusia a España: Movimientos migratorios y transfronterizos en la Eurasia del siglo XX*. Madrid: Universidad Nacional de Educación a Distancia.
- MARTÍN ROJO, Luisa (2004): «Dilemas ideológicos», *Estudios de Sociolingüística* 5(2), 191-205.
- MARTÍN ROJO, Luisa (ed.) (2010): *Constructing Inequality in Multilingual Classrooms*. Berlín: Walter de Gruyter.
- MUÑOZ CARROBLES, Diego (2011): *Lenguas y culturas en contacto en contexto urbano. El caso de la comunidad rumana de Madrid*. Memoria presentada para optar al grado de doctor. Facultad de Filología. Universidad Complutense de Madrid.
- OFFICE FOR NATIONAL STATISTICS (2013): *Language in England and Wales, 2011*. (http://www.ons.gov.uk/ons/dcp171776_302179.pdf; 5/3/2015).
- PONS RODRÍGUEZ, Lola (2012): *El paisaje lingüístico de Sevilla. Lenguas y variedades en el escenario urbano hispalense*. Sevilla: Diputación de Sevilla.
- ROESLER, Patrick (2008): «La integración lingüística de inmigrantes rumanos en Alicante», *RedELE*, 11.
- Salverda, Reinier (2002): «Multilingualism in Metropolitan London», *English Today* 1, 17-24.
- SILVA DOMÍNGUEZ, Carme (2008): «Iniciativas de formación en lingua galega para inmigrantes», en María Teresa Díaz García, Inmaculada Mas Álvarez e Luz Zas Varela (coords.), *Integración lingüística e inmigración*. Santiago de Compostela: Servizo de Publicacións da Universidade de Santiago, 53-80.
- TUTS, Martina (2007): «Las lenguas como elementos de cohesión social. Del multilingüismo al desarrollo de habilidades para la comunicación intercultural», *Revista de educación*, 343, 35-54.
- UNESCO (2001): Declaración Universal sobre Diversidad Cultural. (<http://goo.gl/OzoVmx>).
- UNESCO (2006): *Guidelines for intercultural education*. (<http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001478/147878e.pdf>).
- VIGNER, Gerard (2008): «Langues à l'école et scolarisation des enfants de migrants», en Claire Extramiana e Jean Sibille (coords), *Migration et plurilinguisme en France* [Cahiers de l'Observatoire des pratiques linguistiques, n.º 2], 121-125.

XUNTA DE GALICIA (2008): *Plan galego de cidadanía, convivencia e integración 2008-2011*. Presidencia/Secretaría Xeral de Emigración. Santiago de Compostela.

O galego non é útil*

Algunhas conclusións tiradas de experiencias educativas con estranxeiros na Galiza e en galego

Antonio Bernárdez Sobreira

Profesor de ensino secundario na EPAPU do Centro Penitenciario de Teixeira (Curtis, A Coruña)

*Este texto recolle algunhas das aportacións máis importantes da charla impartida no *Máster en Servizos Culturais*, na Facultade de Humanidades do Campus de Lugo o 13 de outubro de 2014. Agradecemos a Carme Silva Domínguez a súa invitación para participar na citada sesión así como as súas reflexións e achegas en conxunto coa outra participante na mesma, Silvia Pérez Freire. Por outra banda agradecemos a Montse Recalde a posibilidade da súa publicación.

1 Consideracións previas: Quen e por que?

O ensino non universitario de adultos pode ser considerado como un irmán menor (paradoxalmente) dentro da familia do sistema educativo, polo seu carácter non obrigatorio, minoritario e en boa medida relacionado con colectivos en risco de exclusión social (desempregados/-as, precariado, poboación inmigrante, poboación reclusa...). Por outra banda este ensino integra unha realidade complexa segundo falemos de formación regrada (Ensinanzas Básicas Iniciais, Formación Profesional Modular, ESA e BAC) ou non regrada (español/galego para estranxeiros). Xa que logo, e de cara a analizar as experiencias educativas con estranxeiros/-as na Galiza, deberemos de ter en conta esta pluralidade de situacións.

Dado que o obxecto deste texto é basicamente compartir exemplos da praxe educativa na Galiza e en galego con alumnado inmigrante e dado que quen escribe non é un mestre, sociólogo, sociolingüísta ou pedagogo, senón un profesor de ensino secundario da especialidade de Xeografía e Historia (denominada *Ámbito social* no currículo de adultos) decidín acotar o suxeito da exposición en aras dunha maior calidade expositiva. Vou centrarme basicamente en alumnado inmigrante residente nos centros penitenciarios galegos debido en primeiro lugar á necesidade de facer visible un colectivo en

grave risco de exclusión social e cunha realidade vital e educativa agachada as máis das veces polo prexuízo social, e en segundo lugar debido á miña maior experiencia na materia¹.

Un primeiro aspecto que cómpre destacar é a constancia de que a porcentaxe de poboación inmigrante en prisión é superior á media xeral, tanto se tomamos Galiza como España como referencias. Nesta liña, se os inmigrantes constituían en 2008 o 3.4% da poboación total de Galiza, dentro da poboación penitenciaria chegaban no mesmo ano a un 29.51%². Isto implica unha sobrerrepresentación de poboación estranxeira nos centros penitenciarios, en boa medida debida ao traslado de persoas penadas desde outras comunidades máis saturadas³. A propia administración é consciente deste feito e todos os centros EPA (específicos de adultos) penitenciarios contan con aulas autorizadas de español ou galego para alumnado inmigrante en contraste cos centros de adultos non penitenciarios⁴.

Trátase polo tanto dunha poboación en risco de exclusión múltiple pola súa dobre natureza de estranxeira (as máis das veces sen un vínculo social co exterior) e reclusa. Deste xeito «la exclusión provoca delincuencia, que a su vez genera exclusión» (Novo-Corti et alia, 2012: 1702):

¹ A miña experiencia en Educación de Adultos dentro do eido penitenciario remóntase ao curso 2007-2008 na EPAPU de Bonxe (Outeiro de Rei, Lugo) como interino, para logo traballar entre 2008-2011 como provisional na EPAPU de Teixeiro (Curtis, A Coruña), onde acadéi destino definitivo no actual curso escolar 2014-2015. Entremedias continúei a exercer nun centro de adultos (non penitenciario), o de Albeiros (Lugo).

² Os datos da poboación total proceden de «Ya son 95.568 los inmigrantes empadronados en toda Galicia», en <http://www.elcorreogallego.es>, 14/01/2009; os da poboación penitenciaria de «Galicia es la segunda comunidad en la que más crece la población reclusa extranjera», en <http://www.laopinioncoruna.es>, 07/12/2008 e «Las cárceles gallegas acogen ya a un 30% de presos extranjeros», en <http://www.acaip.es>, 15/03/2008.

³ Non obstante, os cambios introducidos no Código Penal en 2010 contribuíron a reducir a poboación estranxeira nas prisións galegas (e españolas), fundamentalmente porque «se abriu a porta a substituír las penas privativas de libertad de menos de seis años por la expulsión del país en el caso de los extranjeros sin papeles» (Faro de Vigo, 2014).

⁴ Segundo pode ser consultado no apartado de Ensinanzas Especiais e Adultos dentro da web corporativa da Consellería de Educación, contan con aulas deste tipo os cinco centros penitenciarios galegos (Teixeiro na Coruña, Bonxe e Monterroso en Lugo, Pereiro de Aguiar en Ourense e A Lama en Pontevedra) xunto cos centros EPA de A Coruña, Ferrol, Lugo, Ourense, Pontevedra e Vigo. Destacan a ausencia dun centro EPA e de aulas para estranxeiros na cidade de Compostela así como destas aulas nos centros EPA das vilas.

La invisibilidad de la exclusión social en nuestra sociedad, es una de sus características. Invisibilidad como fenómeno social, que no es considerado central en la conciencia de los ciudadanos, ni en las prioridades y actuaciones de las instituciones. Las personas presas, reclusas en centros penitenciarios de nuestro país, forman parte de los colectivos de exclusión social que se ocultan e invisibilizan (<http://teixeiroup.blogspot.com.es>, 9/5/2014).

En xeral, os centros EPA recollen neste intre persoas adultas (autóctonas ou foráneas) que non concluíron o seu proceso formativo ata o bacharelato (incluído) e que nun contexto de constrinximento do mercado laboral e diminución das oportunidades (o que podemos definir como incremento da desigualdade) teñen a esperanza de que a titulación (ESO ou BAC) poida axudarlles a evitar o paro e a precariedade (cando non directamente a ocupar un tempo desocupado). No caso da prisión, falamos claramente de persoas en exclusión social, con frecuencia con patoloxías asociadas ben en forma de doenzas mentais ou ben diferentes modalidades de adicción. En calquera caso, o mecanismo de exclusión é o delito en si unido á privación de liberdade.

Polo tanto, a educación do alumnado estranxeiro en prisións debe partir da premisa de que tratamos cun colectivo con problemas para a súa integración social en función da dobre natureza da exclusión (persoas inmigrantes e privadas de liberdade). Debemos insistir en que en boa medida estas persoas viñeron parar ás prisións galegas por unha cuestión non persoal senón relacionada coa política penitenciaria, e é por isto que *a priori* hai un descoñecemento da sociedade de acollida (termo que debemos matizar, habida conta de que con frecuencia o seu contacto con Galiza vai ser exclusivamente a través do centro penitenciario e do persoal do mesmo, incluído o da Consellería de Educación) así como serias dúbidas con respecto á súa vontade de aculturación⁵.

Un segundo aspecto que precisamos ter en conta radica no nivel formativo dese alumnado. A comparación entre inmigrantes e autóctonos con respecto ao nivel formativo de partida dá resultados cando menos rechamantes

⁵ Formarían parte dun grupo de aculturación involuntaria no cal o proceso de integración cultural viría forzado por unha situación imposta (coma no caso das poboacións desprazadas ou exiliadas) (Godás Otero, 2009: 142).

(Gutiérrez Brito et alia, 2010). A estatística relativa ao nivel de instrución da poboación reclusa española reflicte a desigualdade entre naturais e poboación estranxeira. Así, en 2004/05 un 31% da poboación española de orixe non completara os estudos primarios, fronte a un 29.2% no caso da poboación estranxeira. Nos estudos primarios completos a proporción sería de 24% (INM) e 28% (ESP), invertindo a tendencia anterior, mentres que nos secundarios completos de 12.1% (INM) e 8.8% (ESP). No caso das mulleres, á proporción é apabullante, chegando a niveis dun 30% dos estudos primarios completos⁶. Polo tanto, o alumnado estranxeiro no caso concreto dos cursos específicos, se ben manterá unha porcentaxe significativa de nivel baixo (alfabetización), tamén é certo que presentará unha superior nos niveis máis elevados con respecto aos naturais.

⁶ Hai que ter en conta a elevada taxa de masculinidade da poboación reclusa en España así como que moitas das internas estranxeiras proceden das detencións en tránsito relacionadas co tráfico de drogas.

2 O galego non é útil

Entramos pois na análise da educación de alumnado estranxeiro e recluso na Galiza e en galego e lanzamos primeiramente unha idea provocadora: o galego non é útil (ou cando menos non é percibido como tal). O adulto estranxeiro que aterra neste recuncho do planeta vaise atopar cunha sociedade que provocadoramente (de novo) atrevome a cualificar de bipolar, e que se ten cualificado como diglósica no sentido de que a lingua propia non é lingua de prestixio e está sometida a un proceso progresivo de perda de falantes (*Praza Pública*, 2014a, 2014b; Subiela, 2013: 25)⁷. Dito de xeito coloquial: se pode resultar complicado vivir en Catalunya sen comprender o catalán, pódese vivir na Galiza perfectamente en español, reducindo o galego a unha especie de «sistema lingüístico parcialmente intra-comunitario» (Silva Domínguez, 2009: 227).

Nesta liña, e partindo da base de que non buscamos aquí un estudo sociolingüístico senón contextualizar a acción educativa, resulta útil acoutar o termo diglosia, tendo en conta que cabe interpretar un suposto bilingüismo harmónico como un chanzo nun proceso máis amplo de substitución lingüística da lingua propia (minorizada) pola lingua de prestixio (Freitas, 2008: 51)⁸. No caso da poboación estranxeira este fenómeno diglósico do conxunto da poboación pode ser rapidamente interiorizado, como mantén M.^a Ángeles García Veiga:

É dicir, o castelán é visto como un instrumento necesario para a supervivencia e a propia progresión social, económica, cultural e laboral, mentres que o galego pasa a ter unha importancia menor no desenvolvemento da vida diaria (García Veiga, 2009: 180).

⁷ Unha sociedade en «Desproceso de desaparición», segundo anguriosa expresión de Manuel Rivas (2014). Un estarrecedor resumo do conflito lingüístico na Galiza dos últimos anos pode lerse en Álvarez Cáccamo (2010).

⁸ Resulta un chisco paradoxal (e incluso irónico) que o traballo de Freitas sexa a publicación das conclusións dunha tese de doutoramento dirixida por un dos que ostentaron posteriormente a dirección dunhas políticas lingüísticas que racharon co consenso normalizador e foron acusadas por algúns sectores directamente de galeguicidas. Falamos de Anxo Lorenzo.

Con frecuencia nas nosas aulas de ciencias sociais falamos da cuestión da lexitimidade dos poderes políticos ao longo da historia e a súa fundamentación en ideosistemas, relixiosos ou non, que poden chegar incluso a utilizar a ignorancia colectiva como instrumento de control.

Las interferencias entre la ficción y la realidad física han dado lugar a lo largo de la historia a híbridos indeseados, como la superstición, la magia, la cábala o el vudú. En todos estos casos hay relaciones de poder: alguien tiene interés por convencer a otros de que posee conocimientos o habilidades especiales para conseguir sumisión, obediencia o temor (Gómez, 2014: 4).

Gardando as lóxicas distancias, no caso do sistema educativo a lexislación constitúe o principal fundamento lexitimador da práctica docente. Nesta liña, vou atreverme a afirmar que o ensino en galego naceu cun pecado orixinal que condicionou o seu desenvolvemento posterior, xa que a Lei de Normalización Lingüística de 1983 estableceu o dereito mais non o deber do coñecemento da lingua propia (Freitas, 2008: 783)⁹. Esta eiva inicial, que consagra un bilingüismo desigual desde un punto de vista xurídico a pesar da presunta cooficialidade, posibilitaría as rupturas posteriores do consenso lingüístico e serviría de argumento lexitimador para grupos de presión que, nunha especie de perversión do dereito á preguiza de Paul Lafargue, actuaron no nome dunha suposta liberdade lingüística para limitar o ensino en galego, unha lingua que reiteramos non é percibida como útil por tirios nin troianos¹⁰:

En Euskadi e Cataluña todos saben que para integrarse e ascender socialmente hai que ser euscaldún ou catalanfalante. E por iso pais castelanfalantes, en gran parte inmigrantes a estas sociedades prósperas, animan os seus fillos a que falen catalán (...). O castelán é, nestas familias de inmigrantes que desexan integrarse, a lingua doméstica, e a outra, a do mundo social e profesional (De Toro, 2008: 137).

⁹ Por certo, en virtude dun recurso presentado ante o Tribunal Constitucional polo daquela Delegado do Goberno socialista en Galiza e presidente da Real Academia Galega, o intelectual galeguista Domingos García-Sabell.

¹⁰ Fernández Carballido (2009: 52) fala dun *lobby* cunha importante posición social que optou conscientemente por afastar o galego da axenda social.

Xa que logo, para un estranxeiro adulto residente na Galiza urbana ou vilega aprender o galego ou en galego é vivido como unha imposición innecesaria, en especial se ese estranxeiro é hispanofalante (o que podemos facer extensivo a un cidadán español non galego). O feito acentúase por forza nun colectivo sometido a un proceso de aculturación forzada, como dixemos que ocorre coa poboación reclusa desprazada.

Polo tanto, en termos de utilidade e prestixio social resulta complicado lexitimar a docencia do galego e en galego ante colectivos que perciben a devandita docencia como algo imposto. A isto contribúen, ademais, os cambios legais iniciados desde 2009, en especial o polémico Decreto de Plurilingüismo¹¹, que no caso do bacharelato e o ensino de adultos deixa ao albur dos centros a lingua vehicular das materias (sempre que se garantan segundo o lexislador as competencias lingüísticas nas dúas linguas oficiais) e incluso dá liberdade ao alumnado para utilizar a lingua que considere oportuno. Xa sabemos cal vai ser a maioritariamente elixida¹²:

(...) esta nova conxunción de linguas á que camiña o sistema educativo galego non procura o plurilingüismo e agravará a fenda lingüística, minorizando aínda máis a lingua propia e as oportunidades educativas dunha boa parte dos escolares galegos (...) (Cancedo Gunturiz, 2011: 26).

¹¹ Decreto 79/2010 do 20 de maio (DOG 25 de maio de 2010).

¹² Alba Nogueira (2012: 41) cualifica directamente o Decreto de «retroceso histórico na presenza do galego» no sistema educativo. Segundo se di no artigo 12, punto terceiro, do Decreto «o alumnado poderá utilizar nas manifestacións oral e escrita a lingua oficial da súa preferencia», iso si, o profesorado debe procurar que use a lingua en que se imparte a materia (madia leva, diría eu).

3 Tradutores culturais

Que facemos pois ante un problema de deslexitimación impulsado (presuntamente) pola propia Administración? Partindo desta cuestión (e desde unha visión subxectiva e persoal) considero imprescindible darlle un xiro ao ensino do galego e en galego primando un enfoque cultural por riba do lingüístico ou gramatical, habida conta de que o galego é un «ben común» en perigo de desaparición (Monteagudo, 2009: 23)¹³. Deste xeito, o galego debe ser entendido como un instrumento facilitador dunha comprensión máis axeitada do territorio de acollida, porque a efectos culturais (nova provocación) «GALIZA IS NOT SPAIN» (e non se entenda que entramos en debates de identidade nacional). O mesmo Estatuto de Autonomía reconece unha «íntima conexión, unha identificación básica entre lingua e sociedade» (Freitas, 2008: 515). O preámbulo da Lei de Normalización Lingüística de 1983 así o concretaba¹⁴:

A lingua é a maior e máis orixinal creación colectiva dos galegos, é a verdadeira forza espiritual que lle dá unidade interna á nosa comunidade. Únenos co pasado do noso pobo, porque del a recibimos como patrimonio vivo, e uníranos co seu futuro, porque a recibirá de nós como legado da identidade común (<http://www.xunta.es/linguagalega/arquivos/Ref.xral-2.pdf>).

Porén, autores como Subiela sosteñen que os elementos específicos e diferenciais (non só a lingua) están a esvaecer nun contexto de homoxeinización cultural que reduce a diversidade (por certo que con paralelismos evidentes no medio ambiente):

Estamos perdendo os compoñentes diacríticos que nos singularizan en canto que comunidade, a materia prima etno-cultural. Debemos comprender que o tránsito dunha sociedade eminentemente agraria a outra máis urbana e que

¹³ Freitas (2008: 81-90) entronca o argumento da defensa do galego coas correntes de «ecoloxismo lingüístico» que consideran os dereitos lingüísticos como unha parte dos dereitos humanos.

¹⁴ Lei 3/1983 do 15 de xuño (DOG 14 de xullo de 1983).

traballa nos servizos implica o abandono de moitas desas características que tiñan sentido nunha sociedade como aquela e as diferencias morren en parte coa súa función (Subiela, 2013: 22).

A persoa magrebí ou pakistaní que chega a Galiza, a latinoamericana ou mesmo a madrileña vai atoparse cunha realidade sociocultural concreta (aínda que asumindo o feito da dobre incidencia evidente da globalización e do proceso recentralizador español) en termos de idiosincrasia, fonética, antropo e toponimia, incluso relacional-sentimental, certamente diferenciada e característica. A lingua pode transformarse perfectamente nun axeitado instrumento de tradución cultural, de adaptación «mental». De feito, e segundo a teoría da aprendizaxe cultural, a lingua permitiría superar determinadas barreiras que dificultan a comunicación: linguaxe, comunicación non verbal, convencionalismos, normas, valores e incluso aspectos de tipo medioambiental (clima, ritmos vitais...) (Godás Otero, 2009: 144)¹⁵.

É máis, nun contexto autoritario como é o dos centros penitenciarios, o estudo do idioma en clave cultural pode ser un instrumento emancipatorio, o galego como «lingua de amor e oportunidade» (Subiela, 2013: 130). Lembremos que a educación en prisión ten unha valiosa función inclusiva na medida en que posibilita relacionar o mundo pechado dos módulos coa realidade exterior, mediante o achegamento entre os procesos formativos de dentro e de fóra dos muros (Novo-Corti et alia, 2012: 1704). A escola como proxecto transformador segundo establecera a tradición ilustrada (Iglesias e Ron, 2012: 56) e que ten como cometido a rehabilitación persoal por riba da redención da pena, segundo é pensado pola práctica educadora progresista (Gutiérrez Brito et alia, 2010: 462). Ao mesmo tempo para as persoas internas galegas a devandita aprendizaxe redunda nun positivo exercicio de autoestima cultural, superador de preconceptos presentes dentro e fóra da prisión.

¹⁵ Benito Otero Varela, profesor do ámbito de comunicación na EPAPU de Teixeira, comentoume en conversa persoal como na clase de lingua galega busca conscientemente os conflitos cognitivos en grupos mixtos de españois e estranxeiros (en concreto 1.º da ESA), rachando preconceptos culturais e estereotipos. En concreto resúltalle especialmente útil o uso da variedade de frases feitas e refráns.

4 Experiencias docentes

Estas premisas que tentei esbozar foron construídas a partir da miña experiencia docente entre alumnado adulto, que se remonta ao curso 2007-2008 e transcorreu en prisión (2007-2011 e no curso actual) e fóra (2011-2014). Quero deixar claro que non son profesor de lingua galega (aínda que en 2007-2008 impartín aulas de galego na prisión de Bonxe e en 2013-2014 coordinei o Equipo de Dinamización Lingüística na EPA de Albeiros, en Lugo). A miña experiencia en Bonxe como docente dun curso de galego para estranxeiros (aínda que a metade do grupo era realmente autóctono) resulta certamente ilustrativa das posibilidades dun enfoque pedagóxico culturalista. Falamos dun grupo heteroxéneo que mesturaba estranxeiros con españois galegos e non galegos, todos hispanofalantes. O instrumento de motivación foi xa que logo establecer unha dinámica dobre de achegamento á lingua a partir da tradición literaria (incluídas as cancións) e etnográfica xunto cun enfoque do que poderíamos denominar lingüística comparada, pola que os preceptos lingüísticos eran contrastados coa lingua galega e a súa matriz latina.

Os resultados conseguidos foron tamén duais. Por unha banda o alumnado estranxeiro gañaba en interese de cara a achegarse ao galego como realidade lingüística de seu (moitas veces descubrían *ex novo* unha realidade que descoñecían previamente). Pola outra, o autóctono realizaba un proceso de autodescubremento que recuncaba nunha significativa mellora da autoestima lingüística e cultural.

Como docente do ámbito social, o noso maior problema radica na xustificación da lingua vehicular da materia alén da mera imposición normativa (bastante laxa por outra banda tras o decreto de plurilingüismo, como dixemos). Ante todo supón vencer as resistencias (con frecuencia máis acusadas nos propios autóctonos) e introducir o galego de xeito natural (exercendo neste caso un bilingüismo real e non impostado), de forma que pode ser simultaneada a tradución de conceptos sempre en función das necesidades dos alumnos¹⁶. Trátase de vencer as resistencias fundamentadas no prexuízo

¹⁶ En resposta a aquel manifesto, Monteagudo (2009: 201) sinalaba que, desde instancias re-centralizadoras e con asinantes ilustres como Savater ou Vargas Llosa, defendía unha chamada

lingüístico establecendo a pertinencia do galego como lingua vehicular no eido da ciencia, a un nivel igual que as outras. Por outra banda, o modelo de probas de avaliación, por insistir en aspectos de comprensión conceptual, reforza a comprensión lingüística aínda que evitando a obsesión polo que non se sabe ou non se chega a saber. Gañamos seguridade lingüística non tanto na expresión como na comprensión, facilitando un futuro acceso ás competencias expresivas de xeito amable e natural.

Pode ser interesante para unha maior profundidade analítica achegármolos ás estratexias deseñadas na EPAPU de Teixeira polo seu Departamento de Comunicación e que tomamos da Programación Xeral Anual para o curso 2013-2014. As EPAPUS (ou centros específicos de adultos) nos centros penitenciarios foron creadas na Galiza en virtude do Decreto 116/2007 do 31 de maio (DOG do 15 de xuño), polo que se estableceron centros públicos de educación e promoción de adultos con sede nos centros penitenciarios de Galicia (recollendo as escolas que ata ese intre dependían de Institucións Penitenciarias). En 2008, e despois do concurso de traslados específico para centros de adultos, aterrou un equipo docente novo na escola de Teixeira que a partir dunha diagnose inicial puxo en marcha diversas iniciativas entre as que destaca o proxecto ANOCA («Aprender no cárcere»), premiado en 2011 na terceira edición dos premios Vicente Ferrer de Educación para o Desenvolvemento e na edición dese ano do premio Miguel Hernández do Ministerio de Educación.

Cando no curso 2008-2009 os membros do Departamento de Comunicación asumiron a tarefa de poñer en marcha dentro da nova etapa os cursos de galego e español para estranxeiros, sinalaron dificultades de diverso tipo¹⁷. En primeiro lugar, unha elevada demanda para tres grupos de 15 alumnos, traducida nunha lista de agarda superior a trescentos. En segundo lugar, un perfil de alumnado fundamentalmente masculino (polo que as mulleres

lingua común, pero que o ensino bilingüe era quen garantía realmente a convivencia, establecendo a capacitación real da cidadanía nas linguas oficiais.

¹⁷ En concreto foron Marián Calvo Losada, Teresa Fernández Fernández e Benito Otero Varela os encargados de impulsar este ensino non regrado. Os dous últimos permanecen no centro e vaia por diante o meu agradecemento pola súa axuda para este traballo. Toda a información referente ao Departamento de Comunicación da EPA de Teixeira procede da PXA, documento de planificación que debe ser entregado á administración educativa.

teñen unha discriminación positiva na admisión) e musulmán (magrebís e subsaharianos), o que implica certas dificultades no traballo das profesoras, principalmente por conflitos interculturais¹⁸. En terceiro, a mobilidade do alumnado, sometido aos vaivéns da realidade penitenciaria e, polo tanto extraordinariamente volátil na asistencia e continuidade na aula. En cuarto, a complexa diversidade do alumnado, traducida nunhas 26 nacionalidades diferentes (no conxunto da escola). Por último, un currículo practicamente inexistente, dado que se trata de ensino non regrado, polo que o equipo docente apostou por tomar como punto de partida o *Marco Europeo Común de Referencia para as Linguas* e a partir de aí construír un modelo progresivo e coherente que ademais facilítase o acceso ao ensino regrado e onde a partir dunha proba inicial de nivel os alumnos derivarían cara á un nivel inicial (analfabetos), elemental ou avanzado.

Hai que destacar que optaron por un modelo pedagóxico baseado nun enfoque comunicativo que estimúlase a capacidade de uso das dúas linguas oficiais e nos niveis iniciais incluso polo traballo alfabetizador, habida conta da presenza de analfabetismo incluso na lingua materna. Con respecto ao uso do galego como lingua vehicular (Proxecto Lingüístico de Centro), pódese sinalar que ocupa unha posición minoritaria fronte ás linguas máis faladas pola comunidade reclusa: inglés, árabe e español¹⁹, polo que o claustro de profesores optou por normalizar a súa presenza procurando priorizar o seu uso co alumnado e enfocando as actividades culturais cara o coñecemento da sociedade na que se insire a prisión. O obxectivo final é lograr un espazo libre de prexuízos lingüísticos, prestixiando o galego como lingua vehicular e sensibilizando ao alumnado da utilidade do uso da lingua galega dentro e fóra do centro penitenciario así como comprometéndoo coa realidade do contorno, facilitando ademais a comunicación e convivencia entre a poboación presidiaria autóctona e foránea.

¹⁸ O segundo grupo máis numeroso é o alumnado do Leste de Europa, normalmente de niveis avanzados por gozar dunha escolarización previa intensa. Segundo o sindicato de funcionarios de prisións (ACAIP), en 2008 en Teixeiro habería 449 internos estranxeiros predominando marroquís (148), alxerianos (45) e romanese (32), véxase «Las cárceles gallegas acogen ya a un 30% de presos extranjeros», <http://www.acaip.es> (15/03/2008).

¹⁹ Ademais de romanés, francés, ruso, chinés, etc.

Está claro que non entra na miña intención establecer aquí un modelo teórico a aplicar, simplemente considerarei interesante poñer en común (e polo tanto en valor) conclusións extraídas dunha contorna educativa moi condicionada polos preconceptos e os prexuízos. Non falamos dunha tábula rasa, senón dun palimpsesto, e como tal temos que acometer a escritura do proceso formativo.

Bibliografía

- ÁLVAREZ CÁCCAMO, Xosé María (coord.) (2010): *Feijóo, o galego e nós*. Ames: Laiovento.
- CANCEDO GUNTURIZ, Mariló (2011): «Destecendo a normalización», *Tempos Novos* 172 (setembro), 25-27.
- DE TORO, Suso (2008): *Outra Galiza*. Vigo: Xerais.
- FERNÁNDEZ CARBALLIDO, Xurxo (2009): «Os intereses ocultos. Galego offside», *Tempos Novos* 143 (abril), 51-53.
- FREITAS JUVINO, María Pilar (2008): *A represión lingüística en Galiza no século XX*. Vigo: Xerais.
- GARCÍA SOUTO, Manuel (2014): «Reflexión estadística de aproximación al mundo de las prisiones y de las personas privadas de libertad en nuestro país», blogue *Pastoral Penitenciaria del Arzobispado de Santiago* (<http://goo.gl/t7avfm>, 9/5/2014).
- GARCÍA VEIGA, María Ángeles (2009): «Comportamentos sociais e inmigración en Galicia» en Nieves Lagares Díez e Mar Lorenzo Moledo (coords.), *In-migración, educación, cultura e políticas para a inclusión social en Galicia*. Noia: Toxosoutos. 163-184.
- GODÁS OTERO, Agustín (2009): «Aculturación e inmigración en Galicia» en Nieves Lagares Díez e Mar Lorenzo Moledo (coords.), *In-migración, educación, cultura e políticas para a inclusión social en Galicia*. Noia: Toxosoutos. 141-162.
- GÓMEZ, Ricardo (2014): «La manzana (envenenada) de Blancanieves» conferencia dictada durante as *V Xornadas de bibliotecas escolares de Galicia*. Xunta de Galicia. 7 de novembro de 2014 (<http://www.edu.xunta.es/biblioteca/redeBE/mod/resource/view.php?inpopup=true&id=802>).
- GUTIÉRREZ BRITO, Jesús, VIEDMA ROJAS, Antonio e CALLEJO GALLEGO, Javier (2010): «Estudios superiores en la educación penitenciaria española: un análisis empírico a partir de los actores», *Revista de Educación* 353, 443-468.
- IGLESIAS, Alfredo e RON, Xavier (2012): «A estratexia neoliberal na educación», *Tempos Novos* 182 (xullo), 56-59.
- MONTEAGUDO, Henrique (2009): *As razóns do galego. Apelo á cidadanía*. Vigo: Galaxia.

- NOGUEIRA, Alba (2012): «Longa noite de pedra», *Tempos Novos* 184 (setembro), 41-43.
- NOVO-CORTI, Isabel, RAMIL DÍAZ, M.^a Concepción e BARREIRO GEN, María (2012): «La educación como mecanismo de inclusión para la población reclusa extranjera», en David Cobos Sanchíz, Eloy López Meneses, Alicia Jaén Martínez, Antonio Hilario Martín Padilla e Laura Molina García (eds.), *Actas del I Congreso Virtual Internacional sobre Innovación Pedagógica y Praxis Educativa (INNOVAGOGIA 2012)*. 21-23 de novembro. 1701-1710.
- PRAZA PÚBLICA (2014a): «O galego deixa de ser a lingua habitual da maioría da poboación» (<http://praza.gal/movimentos-sociais/8017/o-galego-deixa-de-ser-a-lingua-habitual-da-maioria-da-poboacion>).
- PRAZA PÚBLICA (2014b): «Hai remedio para o descenso no uso do galego» (<http://praza.gal/movimentos-sociais/8025/hai-remedio-para-o-descenso-no-uso-do-galego>).
- PRIETO, R. (2014): «A poboación reclusa en Galicia redúcese máis dun 26% nos últimos anos» (<http://galego.laopinioncoruna.es/galicia/2014/08/19/poblacion-reclusa-galicia-reduce-26/870785.html>).
- RIVAS, Manuel (2014): «O desproceso de desaparición», *Luzes* 11 (outubro), 8-9.
- SILVA DOMÍNGUEZ, Carme, (2009): «Formación en lingua galega para inmigrantes adultos: Balance do período 2004-2007» en María Teresa Díaz García, Inmaculada Mas Álvarez e Luz Zas Varela (coords.), *Diversidade lingüística e cultural no ensino de linguas*. Santa Comba: TresCtres Editores. 227-251.
- SUBIELA, Xaime (2013): *Para que nos serve Galiza?* Vigo: Galaxia.

