

- Department of Immigration, Local Government and Ethnic Affairs, Australia and Immigration 1788 to 1988, AGPS, Canberra.
- Department of Immigration Local Government & Ethnic Affairs for the National Population Council, 1988, Australian Population Wallchart 1988, AGPS, Canberra.
- Department of Immigration, Local Government and Ethnic Affairs 1991, Press Releases, Staff News Issue No. 534, 28 March, p.2.
- Department of Industrial Relations 1988, Annual Report 1987-88, AGPS, Canberra.
- Department of Industrial Relations 1989, Annual Report 1988-89, AGPS, Canberra.
- Department of Industrial Relations 1990, Annual Report 1989-90. AGPS, Canberra.
- Department of Prime Minister and Cabinet Office of the Status of Women 1985, Equality for Women at Work A Survey of 10 OECD Countries, AGPS, Canberra.
- Derody, B. 1990, How Workers Get Their Training: An Analysis of the ABS Survey, Labour Market Research and Policy Branch Working Paper Series No. 38, DOLV, Melbourne.
- De Villegas, G. 1990, 'Home work: A case for social protection', International Labour Review, 129(4), pp.423-39.
- Ethnic Affairs Commission of NSW July 1990, 'Mohmoud', Ethnos No. 72, Sydney.
- Dex, S., 1979, Economists' Theories of the Economics of Discrimination, Ethnic and Racial Studies, Volume 2 No. 1.
- Easterbrook, M. 1991, 'Foreign doctors disadvantaged says new report', The Age, 2 May, Melbourne.
- Elliadis, M., Colanero, R. and Roussos, P. 1989, Public Policy and Non-English Speaking Background Women, in The Challenge of Diversity, ed. J. Jupp, AGPS, Canberra.
- Ethnic Communities Council of New South Wales 1989, National Media Conference: Images of Multiculturalism in the Media Proceedings Report, University of Sydney Union, Sydney.
- Evans, M. and Kelley, J. 1988, 'Migrants - do employers discriminate?', National Social Science Survey Report, 1(2), pp. 1-3.
- Flatau, P. & Hemmings, P. 1991, Labour Market Experience, Education and Training of Young Migrants in Australia: An Inter-generational Study, Bureau of Immigration Research, AGPS, Canberra.
- Folk Law 1990, Is International Law part of the Australian Law?, Department of Immigration, Local Government and Ethnic Affairs, Canberra, (Issues 9 and 10), p.18.
- Ford, B. and Plowman, D. (eds) 1989, Australian Unions: An Industrial Relations Perspective, second edition, Macmillan, Melbourne.
- Foster, L. & Stockley, D. 1988, Australian Multiculturalism: A Documentary History and Critique, Multilingual Matters, Clevedon.
- Foster W. & Baker, L. 1991, Immigration and the Australian Economy (Draft Report), Bureau of Immigration Research, Melbourne.
- Fotiadis, P. March 1989, Retrenchment of Green Women in the Textile, Clothing and Footwear Industries, The Australian Greek Welfare Society, Melbourne.
- Glezer, H. 1990, 'Fathers are parents too parental leave in Australia', Family Matters, (27), pp.22-6.
- Haig, D. 1987, 'Earnings of migrants, in Australian Labour Economics: Readings, 3rd edn, eds B. Chapman, J. Isaac & J. Niland, Macmillan, Melbourne.
- Hancock, J. 1986, The Performance of Migrants in the Australian Labour Force, Working Paper no. 84, National Institute of Labour Studies, Adelaide.
- Hearn, J. 1974, Migrant Experiences in Trade Unions: A Study of Migrant Participation in Leadership in Victorian Trade Unions (PhD Thesis), University of Melbourne, Melbourne.
- Hearn, J. 1977, Migration Policies, the Migrant Worker and Trade Unions, Research Paper No. 59, Department of Economics, University of Melbourne, Melbourne.
- Hearn, J. and Howard W. A., 1984, Australian Industrial Relations: Case Studies, MacMillan, Melbourne.
- Hearn, J. 1990, 'Industrial relations in 1989', Asia Pacific Human Resource Management May, pp.44-54.
- Hobbs, P. 1988, "Migrants should speak English: survey", 22 July, Canberra Times.

- Hoyte, M. 1991, On the Periphery: A Survey of the Needs of Workers from Non-English Speaking Backgrounds in the Public Transport Corporation, Victoria, ATMOEA, ARU, MEWU, Melbourne.
- Human Rights Commission 1982, Annual Report 1981-2, AGPS, Canberra.
- Human Rights Commission 1983, Annual Report 1982-3, AGPS, Canberra.
- Human Rights Commission 1985, Annual Report 1983-4, AGPS, Canberra.
- Human Rights Commission 1986, Annual Report 1984-85, AGPS, Canberra.
- Human Rights Commission 1986, Annual Report 1985-86, AGPS, Canberra.
- Human Rights Australia 1988, Annual Report 1986-87, Human Rights and Equal Opportunity Commission, Sydney.
- Human Rights Australia 1988, Annual Report 1987-88, Human Rights and Equal Opportunity Commission, Sydney.
- Human Rights and Equal Opportunity Commission 1989, Annual Report 1988-89, AGPS, Canberra.
- Human Rights and Equal Opportunity Commission 1989, Occasional Papers from the Sex Discrimination Commissioner, Number 2, HREOC, Sydney, pp.1-18.
- Human Rights and Equal Opportunity Commission 1989, Occasional Papers from the Sex Discrimination Commissioner, Number 3, HREOC, Sydney, pp.19-25.
- Human Rights and Equal Opportunity Commission 1990, Annual Report 1989-90, AGPS, Canberra.
- Human Rights and Equal Opportunity Commission 1990, The Next Ten Years (The Hon. Justice E. Evatt), in Ten Years of the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women, Occasional Papers from the Sex Discrimination Commissioner No. 4., Sydney, HREOC, pp.9-17.
- Human Rights and Equal Opportunity Commission 1991, The Experience of Overseas Medical Practitioners in Australia: An Analysis in the Light of the Racial Discrimination Act 1975, HREOC, Sydney.
- Human Rights and Equal Opportunity Commission nd, Summary of Responsibilities and Functions, HREOC, Sydney.
- Human Rights and Equal Opportunity Commission 1991, Racist Violence: Report of the National Inquiry into Racist Violence in Australia, AGPS, Canberra.
- International Labour Organisation 1988, Report Form for the Discrimination (Employment and Occupation) Convention, 1958 (No. 111), International Labour Organisation, Geneva.
- International Journal of Manpower 1990, Equality of opportunity and treatment Australia wage subsidies for disabled worker, 11(1), cited in Social and Labour Bulletin, 2(90), p. 213.
- Iredale, R. R. 1986, The Recognition of Overseas Qualifications in Australia (PhD Thesis), Macquarie University, Sydney.
- Iredale, R. R. 1987, Wasted Skills: Barriers to Migrant Entry to Occupations in Australia, Ethnic Affairs Commission of New South Wales, Sydney.
- Iredale, R. 1988, The Recognition of Overseas Qualifications and Skills, Office of Multicultural Affairs, DPMC, Canberra.
- Jamieson, P. 1986, 'Discrimination: Ethnic Communities and Equal Opportunity Legislation', Migration Action, Vol. VIII, No. 1.
- Jones, M. 1990, 'The fundamental freedoms', in Rights and Freedoms in Australia, eds J. Wallace and T. Pagone, The Federation Press, Annandale NSW.
- Jupp, J. (Chair) 1986, Don't Settle for Less: Report of the Committee for Stage I of the Review of Migrant and Multicultural Programs and Services, AGPS, Canberra.
- Jupp, J. (ed), 1989, The Challenge of Diversity, AGPS, Canberra.
- Jupp, J. (ed), 1988, The Australian People, Angus and Robertson, Sydney.
- Kalantzis, M., Cope, B., Noble, G., & Poynting, S. 1990, Cultures of Schooling: Pedagogies for Cultural Difference and Social Access, The Falmer Press, London.
- Kallen, E. 1989, Label Me Human: Minority Rights of Stigmatized Canadians, University of Toronto Press, Toronto.
- Kalisch, D. W. and Williams, L. S. 1983, 'Discrimination in the labour force at older ages', The Australian Journal on Ageing, May 1983, pp. 8 - 16.
- Kelley, J. and Bean C., 1988, Australian Attitudes: Social and political analyses from the National Social Science Survey, Allen & Unwin, Sydney.

- Knowles, J. July 1985, Vietnamese Refugee Women and Employment: Perth, Western Australia, 1788-1984, ANU, Canberra.
- Law Reform Commission of Victoria 1990, Press Release Ban Age Discrimination, Says Law Reform Commission, Thursday 29 November.
- Lewocki, N. & Kassis, R. 1990, 'Migrant workers at the crossroads, in Australia and Immigration - able to grow?', (ed) M. Easson, Pluto Press, Sydney.
- Lukomskyj, O. & Richards, P. 1986, 'Return migration from Australia, a case study', International Migration, 24 (3), pp. 603-32.
- Masanauskas, J. 1990, 'Board will exploit migrant skills, experience', The Age, 22 November, Melbourne.
- Masanauskas, J. 1990, 'Qualified migrant finds the promised land to be lacking', The Age, 22 November, Melbourne.
- Matheson, A. 1988, Occupational Health and Safety: Migrant Workers and Trade Unions, ACTU, Melbourne.
- Matheson, A. January - March 1991, Migrant Workers and Trade Unions, Asian Migrant Vol. 4, No. 1.
- McNair Anderson Associates P L. 1986, Study of Permanent and Long Term Departures from Australia, Department of Immigration & Ethnic Affairs, Canberra.
- Minister for Employment, Education and Training 1989, Migrant Skills: Improving Recognition Processes, AGS, Canberra.
- Mitchell, C., Tait D, and Castles, S. 1990, The Recognition of Overseas Professional Qualifications, AGPS, Canberra.
- National Advisory Committee on Skills Recognition 1991, Report on Commonwealth Legal and Administrative Powers in Overseas Skills Recognition, Reference No. 3, NACSR, Canberra.
- National Office of Overseas Skills Recognition 1990, Skills Recognition in Australia Volume 1: Professional and Technical, Department of Employment Education & Training, Canberra.
- National Office of Overseas Skills Recognition 1991, Technical Qualifications: A Summary of Guidelines for Assessment of Overseas Qualifications, Department of Employment Education & Training, Canberra.
- National Population Council Emigration, Population Report 9, AGPS, Canberra.
- New South Wales Migrant Employment and Qualifications Board 1991, Progress Report: The First Two Years, NSWMQB, Sydney.
- New South Wales Department of Industrial Relations 1987, Self Employed or Employee?: A Survey of Women in New South Wales Doing Paid Work at Home, NSWDIR, Sydney.
- New South Wales Department of Local Government EEO Unit 1989, Utilising Diversity: Employing People of Non-English Speaking Backgrounds in Councils, NSW Department of Local Government, Sydney.
- Nicolaou, L. 1986, Australian Unions and Migrant Workers (PhD Thesis), University of NSW, Sydney.
- Nicolaou, L. November 1986, 'Non-English Speaking Immigrant Workers and their Relationship to Unions and the Anti-Discrimination Board', Seminar of Discrimination in Employment as an Industrial Issue.
- Nicolaou, L. 1986, Why Immigrants are Isolated in Australian Union, Migration Action, Vol. 8, No. 2.
- Nicolaou, L. 1986, Immigrant Workers' Representation in Union Structures: The Case in New South Wales, Labor Council of NSW 1986 Directory.
- Nicolaou, L. 1986, Working Paper on Class, Ethnicity and Gender: Implications for Immigrants' Position in Union Structures, Ethnic Affairs Commission of NSW, Occasional Papers 10, Sydney.
- Niland, C. & Champion, R. 1990, EEO Programs for Immigrants The Experience of 13 Organisations, AGPS, Canberra.
- Office of Multicultural Affairs 1989, National Agenda for a Multicultural Australia ... Sharing Our Future, AGPS, Canberra.
- Office of the Status of Women, Department of the Prime Minister and Cabinet 1990, National Agenda for Women : Mid-Term Implementation Report on the 1988-92 Five-Year Action Plans, AGPS, Canberra.
- Office of the Status of Women 1991, OSWOMEN Newsletter, March, p.2.

- Price, C. (ed) 1979, Australian Immigration: A Bibliography and Digest, Department of Demography, The Australian National University, Canberra.
- Public Service Commission 1990, Maximising Diversity, AGPS, Canberra.
- Quine, B. 1989, 'Slur payout: 'wog' taunt man gets \$32,000', Sun-News Pictorial, Melbourne, 11 March.
- Quinlan, M. 1989, 'Unions and immigrants: the post Second World War experience', in Australian Unions An Industrial Relations Perspective, eds B.Ford and D. Plowman 2nd edn. Macmillan, Melbourne.
- Radis, M. 1988, 'Legislative treatment of vulgar racism: the frames of reference for social reform', Migration Monitor, pp.14-9.
- Remy, P.L. 1991, 'The difficulties of integrating immigrants into the labour market: implicit or explicit discrimination?' International Conference on Migration, OECD, Rome 13-15 March, pp.1-9.
- Report of the Committee on Social Patterns of the Immigration Advisory Committee IAC, 1967, The Departure of Settlers From Australia, AGPS, Canberra.
- Ronalds, C. 1987, Affirmative Action and Sex Discrimination, Pluto Press, Sydney & London.
- Routley, V. 1986, Redundancy: Where Do We Go From Here? Bureau of Labour Market Research Monograph No.8, AGPS, Canberra.
- Schulz, J. H., Borowski, A. and Crown, W. H., 1991, Economics of Population Aging: The Graying of Australia, Japan and the United States, Auburn House Westport.
- Secretariat to the Committee to Advise on Australia's Immigration Policies, 1988, Understanding Immigration, AGPS, Canberra.
- Shergold, P. R. & Nicolau, L. 1986, Why Don't They Ask Us? We're Not Dumb: A Study of the Experience of Specific Target Groups in Australia (Volume 2), consultancy report to the Review of Migrant and Multicultural Programs and Services.
- Sherington, G. 1980, Australia's Immigrants 1788-1978, George Allen and Unwin, Sydney.
- Sikora, N. 25 April 1991, "Kraft Fined Over Loss of Fingers", The Herald-Sun, HWT.
- South Australian Ethnic Affairs Commission 1986, Immigrant Women's Issues, Priority One: Improved Health, Safety and Working Conditions for Immigrant Women (Interim Report of SA Working Party), SAEAC, Adelaide.
- South Australian Ethnic Affairs Commission 1988, Recognition of Overseas Qualifications: Implications for Education, Employment and Training (Seminar), SAEAC, Adelaide.
- Storer, D. (Commissioner) 1990, Community Relations in Western Australia: An Issues Paper, Multicultural and Ethnic Affairs Commission of Western Australia, Perth.
- Stromback, T. 1988, Migrants, Ethnic Groups and the Labour Market, Office of Multicultural Affairs, DPMC, Canberra.
- Stubbs, K. 1990, Race Relations in the Workplace: A Report on the Pilot Projects Undertaken in Industry, HREOC, Sydney, mimeo.
- Sumner, C. 1989, Cited in National Law Week, Multicultural Forum, III(4), p.11.
- Tregillis B. H., 1990, Review of Electrical Licensing in Australia: A Discussion Paper for the Departments of Labour Advisory Committee, Canberra.
- Turpin, T. 1986, Migrant Workers in Victoria: Perceptions of Barriers and Change, Victorian Ethnic Affairs Commission, Melbourne, mimeo.
- Victorian Ethnic Affairs Commission 1983, Migrant Workers and Occupational Health Initiatives: A submission to the Ministry of Employment and Training in Response to the Occupational Health and Safety Discussion Paper, Discussion Paper No. 2, VEAC, Melbourne.
- Victorian Ethnic Affairs Commission 1987, Coping with Change: Migrant Responses to Structural Changes in the Car Industry, Vol.2, VEAC, Melbourne.
- Victorian Government Social Justice Consultative Council 1990, Interim Report on Community Consultations, Melbourne, mimeo.
- Victorian Occupational Health and Safety Commission 1991, Provision of Occupational Health and Safety Information in Languages other than English: Draft Code of Practice, VOHCS, Melbourne.

- Victorian Taskforce on Overseas Qualifications 1990, The Challenge of Change: Enriching Futures, Melbourne.
- Vocational Education, Employment and Training Advisory Committee Working Party 1990, Background Issues Paper on the Entry of Overseas Qualified Dentists into the Australian Workforce, VEETAC.
- Vocational Education, Employment and Training Advisory Committee Working Party 1990, Background Issues Paper on the Entry of Overseas Qualified Accountants into the Australian Workforce, VEETAC.
- Vocational Education, Employment and Training Advisory Committee Working Party 1991, Background Issues Paper on the Entry of Overseas Qualified Professional Engineers into the Australian Workforce, VEETAC.
- Voulgaris, A. & Castania, R. 1987, Young People and Racism - The Views of Young People of Non-English Speaking Backgrounds, Melbourne.
- Wainwright, R. 1989, 'Migrants virtually slave labour: TLC', West Australian, Perth, 4 February.
- Wallace, J. & Pagone, T. (eds) 1990, Rights and Freedoms in Australia, The Federation Press, Annandale NSW.
- White, P. 1985, 'Unions accused of racism following study into immigrant representation', Sydney Morning Herald, 6 July, Sydney.
- Whitfield, K. 1987, The Australian Labour Market: Perspectives, Issues and Policies, Harper and Row, Sydney.
- Wooden, M., Holton, R., Hugo, G. & Sloan, J., Australian Immigration: A Survey of the Issues, Bureau of Immigration Research, AGPS, Canberra.
- Zegers de Beijl, R. 1990, Discrimination of Migrant Workers in Western Europe, International Labour Organisation, Geneva.

C. INTERNATIONAL MIGRATION FOR EMPLOYMENT
Working Papers

1. International labour migration and international development, by C.W. Stahl, Jan. 1982 (out of print).
2. Towards a system of recompense for international labour migration, by W.R. Böhning, Feb. 1982 (out of print).
3. Contract migration policies in the Philippines, by L.S. Lazo, V.A. Teodosio and P.A. Sto. Tomas, Mar. 1982 (out of print).
4. Contract migration in the Republic of Korea, by S. Kim, Apr. 1982 (out of print).
5. Emigration of scarce skills in Pakistan, by M. Ahmad, May 1982 (out of print).
- 6.F Les clandestins et la régularisation de 1981-1982 en France, par J.-P. Garson et Y. Moulrier, 10 mai 1982 (out of print).
- 6.E Clandestine immigrants and their regularisation in France, 1981-1982, by J.-P. Garson and Y. Moulrier, 10 May 1982 (out of print).
7. Out of the shadows - A review of the 1980 regularisation of status programme in Australia, by D. Storer with the assistance of A. Faulkner, June 1982.
8. International contract migration in the light of ILO instruments, with special reference to Asian migrant-sending countries, by W.R. Böhning, July 1982 (out of print).
- 9.S La amnistia migratoria de 1974 en Argentina, por L. Mármora, Feb. 1983 (out of print).
- 9.E The 1974 amnesty for migrants in Argentina, by L. Mármora, Feb. 1983.
- 10.F La libre circulation à l'intérieur d'une Communauté entre pays en développement, par W.R. Böhning, decembre 1983.
- 10.E Freedom of movement within a community of developing countries, by W.R. Böhning, Dec. 1983 (out of print).
- 11.F L'administration du travail de l'immigré en situation irrégulière en Espagne, en Grèce et en Italie, par S. Ricca, janvier 1984 (out of print).
- 11.E Administering migrant workers in an irregular situation in Greece, Italy and Spain, by S. Ricca, Jan. 1984 (out of print).
12. Recruitment practices and working and living conditions of Asian migrant workers in the Middle East: Problems and possible solutions, by Z. Zar, May 1984 (out of print).

13. International labour migration and the ASEAN economies, by C.W. Stahl, June 1984 (out of print).
14. International labour migration and skill scarcity in the Hashemite Kingdom of Jordan, by I.J. Seccombe, July 1984.
- 15.S Immigracion ilegal y matricula general de extranjeros en Venezuela, par A. Michelena et al., agosto 1984.
- 15.E Illegal immigration and the general register of foreigners in Venezuela, by A. Michelena et al., August 1984.
- 16.rev Bibliography on international return migration (2nd revised edition), September 1986.
- 17.F Le retour assisté des migrants qualifiés dans leur pays d'origine: Les programmes multilatéraux de l'ONU (TOKTEN) et du CIM, par S. Ardittis, October 1984 (out of print).
- 17.E The assisted return of qualified migrants to their countries of origin: The UNDP and ICM multilateral programmes, by S. Ardittis, October 1984 (out of print).
- 18.S Escasez de recursos humanos calificados y migraciones internacionales en la Argentina, por J. Gurrieri, S. Léporé y L. Mármora, noviembre 1984.
- 18.E Scarce skills and international migration in Argentina, by J. Gurrieri, S. Léporé and L. Mármora, November 1984.
- 19.S La emigración de recursos humanos calificados y el ajuste en el mercado de empleo del Uruguay, por C.A. Aguiar, diciembre 1984.
- 19.E Outflow of skilled labour and the employment market adjustment in Uruguay, by C.A. Aguiar, December, 1984 (out of print).
20. Recent trends and prospects of black migration to South Africa, by F. de Vletter, Jan. 1985 (out of print).
- 21.S El trabajador migrante en situación irregular y su legalización en Venezuela, por R. Torrealba, Feb. 1985.
- 21.E Migrant workers in an irregular situation and their regularisation in Venezuela, by R. Torrealba, Feb. 1985 (out of print).
22. Agreements concerning the employment of foreign black labour in South Africa, by A. Whiteside and C. Patel, July 1985 (out of print).
23. The rights and welfare of migrant workers: scope and limits of joint action by southern African migrant-sending countries, by F. de Vletter, Nov. 1985.
24. Migrations clandestines, régularisations et marché du travail en France: contraintes nationales et internationales, par J.-P. Garson, décembre 1985.

25. Working conditions of Pakistani migrant workers in the Middle East, by Farooq-i-Azam, January 1986.
26. Sri Lanka's experience with international contract migration and the reintegration of return migrants, by P. Athukorala, March 1986 (out of print).
27. Migrant Workers in West Africa: with special reference to Nigeria and Ghana, by Ms. Yaa Fremppoomaa Yeboah, October 1986.
28. The pattern and consequences of declining mine labour recruitment in Botswana, by John Taylor, November 1986.
29. The South African mining industry and Mozambican migrant labour in the 1980s: an analysis of recent trends in employment policy, by Centro de Estudos Africanos, Universidade Eduardo Mondlane, Jan. 1987.
30. The Jordanian migration system in transition, by Allan M. Findlay, March 1987.
31. One hundred years of job reservation on the South African mines, by Jack and Ray Simons, May 1987 (out of print).
32. Las políticas de retorno de recursos humanos calificados en Colombia: evaluación y orientaciones para su mejoramiento, por Carlos A. Patiño G. y Jorge Díaz Ramirez, Diciembre 1986.
- 33.D Hinwendung zur Selbständigkeit bei Gastarbeitern mit besonderer Berücksichtigung von Türken, von Regine Erichsen und Faruk Sen, Juni 1987 (out of print).
- 33.T F. Almanya'daki Türklerde İscilikten İsadamligina Yönelis ve Gelisme Perspektifleri, Regine Erichsen, Faruk Sen, June 1987 (out of print).
34. Future developments in the demand for labour by the South African mining industry, by Pundy Pillay, July 1987.
35. The role of international labour migration in the transformation of an economy: the case of the Yemen Arab Republic, by Allan M. Findlay, August 1987 (out of print).
36. Perceptions and attitudes of Batswana migrant workers toward the South African gold mines, with special reference to living and working conditions, legal issues and trade unions, by Louis Molamu, Athaliah Molokomme and Gloria Somolekae, September 1987.
37. Mozambican migrant workers in South Africa: the impact of the expulsion order, by Centro de Estudos Africanos, Universidade Eduardo Mondlane, October 1987.
38. The health of mine workers in Botswana: a study of the effects of mining and migration, by Dr. E.T. Maganu, January 1988.
39. Migration de retour en Europe du Sud, par Solon Ardittis, février 1988.

40. The prospects for absorbing migrant miners into the Botswana economy, by R. Majelantle and X. Mhozya, March 1988 (out of print).
41. Participation in South African mining safety: A postal survey of black migrant workers' organisations and management, by J.P. Leger and M. Mothibeli, June 1989.
42. Manpower and population evolution in the GCC and the Libyan Arab Jamahiriya, by J.S. Birks and C.A. Sinclair, October 1989.
43. Arab return migration from the Gulf Co-operation Council States: Patterns, trends and prospects, by Allan Findlay, October 1989.
- 44.D Probleme und Eingliederungsengpässe der türkischen Migranten in der Bundesrepublik Deutschland, von Faruk Sen, November 1989.
- 44.E Problems and Integration Constraints of Turkish Migrants in the Federal Republic of Germany, by Faruk Sen, November 1989.
- 44.T Federal Almanya'da Yasayan Türk Göçmenlerinin Uyum Sürecinde Karşılaskları Sorunlar, Faruk Sen, Kasım 1989.
45. An assessment of Turkish Labor Migration to western Europe, by Philip L. Martin, January 1990 (out of print).
- 46.E Some economic, social and human rights considerations concerning the future status of third-country nationals in the Single European Market, by W.R. Böhning and J. Werquin, April 1990.
- 46.F Réflexions d'ordre économique, social et sur les droits de l'homme concernant le futur statut des nationaux des pays tiers dans le marché intérieur européen, par W.R. Böhning et J. Werquin, avril 1990.
- 47.D Zusammenleben von Deutschen und Ausländern in Stadtteilen von Düsseldorf, von Peter König, Juni 1990.
- 47.E Cohabitation of Germans and Foreigners in Districts of Düsseldorf, by Peter König, June 1990.
48. Prospects for Foreign Migrant Workers in a Democratic South Africa, by Fion de Vletter, September 1990
49. Discrimination of Migrant Workers in Western Europe, by Roger Zegers de Beijl, December 1990.
50. Foreign Female Domestic Workers: HELP WANTED!
by Patricia Weinert, March 1991.
- 51.E Foreign Women in Domestic Service in Madrid, Spain, by Colectivo Ioé, April 1991.
- 51.S Trabajadoras Extranjeras de Servicio Doméstico en Madrid, España, por Colectivo Ioé, Avril 1991.

52. Ethnic Turks from Bulgaria: An Assessment of their Employment and Living Conditions in Turkey, by Wolf Scott, May 1991.
53. Filipino Migrant Women in Domestic Work in Italy, by Lega Italo-Filippina Filippini Emigrati, July 1991.
54. Discrimination Against Immigrant Workers in Australia, by Bureau of Immigration Research, July 1991.

WORLD EMPLOYMENT PROGRAMME



WORKING PAPER

INTERNATIONAL MIGRATION FOR EMPLOYMENT

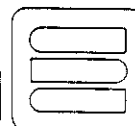
ALTHOUGH EQUAL BEFORE THE LAW . . .

**The scope of anti-discrimination legislation
and its effects on labour market discrimination
against migrant workers in the United Kingdom,
the Netherlands and Sweden**

by

Roger Zegers de Beijl

International
Labour
Office
Geneva



WORLD EMPLOYMENT PROGRAMME RESEARCH

Working Paper

ALTHOUGH EQUAL BEFORE THE LAW...
The scope of anti-discrimination legislation
and its effects on labour market discrimination
against migrant workers in the United Kingdom,
the Netherlands and Sweden

by

Roger Zegers de Beijl

Note: WEP Working Papers are preliminary documents intended to stimulate discussion and critical comment. Their circulation is restricted and they should not be cited without permission.

October 1991

Copyright © International Labour Organisation 1991

Publications of the International Labour Office enjoy copyright under Protocol 2 of the Universal Copyright Convention. Nevertheless, short excerpts from them may be reproduced without authorisation, on condition that the source is indicated. For rights of reproduction or translation, application should be made to the Publications Branch (Rights and Permissions), International Labour Office, CH-1211 Geneva 22, Switzerland. The International Labour Office welcomes such applications.

ISBN 92-2-108217-2

First published 1991

The designations employed in ILO publications, which are in conformity with United Nations practice, and the presentation of material therein do not imply the expression of any opinion whatsoever on the part of the International Labour Office concerning the legal status of any country, area or territory or of its authorities, or concerning the delimitation of its frontiers. The responsibility for opinions expressed in signed articles, studies and other contributions rests solely with their authors, and publication does not constitute an endorsement by the International Labour Office of the opinions expressed in them. Reference to names of firms and commercial products and processes does not imply their endorsement by the International Labour Office, and any failure to mention a particular firm, commercial product or process is not a sign of disapproval.

ILO publications can be obtained through major booksellers or ILO local offices in many countries, or direct from ILO Publications, International Labour Office, CH-1211 Geneva 22, Switzerland. A catalogue or list of new publications will be sent free of charge from the above address.

TABLE OF CONTENTS

	<u>Page</u>
A. <u>FOREWORD</u> , by W.R. Böhning	ii
B. <u>ALTHOUGH EQUAL BEFORE THE LAW ... The scope of anti-discrimination legislation and its effects on labour market discrimination against migrant workers in the United Kingdom, the Netherlands and Sweden</u> , by R. Zegers de Beijl	iv
1. Introduction.....	1
2. United Kingdom.....	3
2.1 Background to legislation.....	3
2.2 Scope of legislation.....	4
2.3 Employment.....	5
2.4 Enforcement.....	6
2.5 The Commission for Racial Equality.....	8
2.6 Effects of legislation.....	10
3. The Netherlands.....	14
3.1 Background to legislation.....	14
3.2 Scope of legislation.....	15
3.3 Employment.....	17
3.4 Enforcement.....	18
3.5 The National Bureau for Combating Racism.....	19
3.6 The National Ombudsman.....	21
3.7 Effects of legislation.....	21
4. Sweden.....	24
4.1 Background to legislation.....	24
4.2 Scope of legislation.....	25
4.3 Employment.....	26
4.4 Enforcement.....	27
4.5 The Ombudsman against Ethnic Discrimination.....	28
4.6 Effects of legislation.....	28
5. Conclusions.....	30
Annex 1: Key-informants on the effects of anti-discrimination legislation in the field of employment.....	33
Bibliography	34
C. <u>INTERNATIONAL MIGRATION FOR EMPLOYMENT WORKING PAPERS ...</u>	38

A. FOREWORD

This is a paper of the ILO's International Migration for Employment Branch. The objectives of the Branch are to contribute to (1) the evaluation, formulation and application of international migration policies suited to the economic and social aims of governments, employers' and workers' organisations, and (2) the increase of equality of opportunity and treatment of migrants and the protection of their rights and dignity. Its means of action are (a) research and reports, (b) technical advisory services, (c) technical co-operation, (d) meetings and (e) work concerned with international labour standards. The Branch also collects, analyses and disseminates relevant information and acts as the information source for ILO constituents, ILO units and other interested parties.

The ILO has a constitutional obligation to protect the "interests of workers when employed in countries other than their own". This has traditionally been effected through the elaboration, adoption and supervision of international labour standards, in particular the Migration for Employment Convention (Revised), 1949 (No. 97); the Discrimination (Employment and Occupation Convention), 1958 (No. 111); the Equality of Treatment (Social Security) Convention, 1962 (No. 118); the Migrant Workers (Supplementary Provisions) Convention, 1975 (No. 143); the Maintenance of Social Security Rights Convention, 1982 (No. 157); and the non-binding Recommendations supplementing them.¹ International legal instruments of this kind mainly aim to influence national laws and regulations in such countries as ratify the binding Conventions; and in this way they change not only legislation but the actual practices as well.

The key concern of ILO standards for migrant workers is non-discrimination or equality of opportunity and treatment. Many countries broadly adhere to this objective in the economic and social spheres. Some countries ratify ILO Conventions² and do their level best to fulfill the obligations deriving from them. One might expect, therefore, that discrimination would no longer be part of the legislation or practices of these countries. Unfortunately, there is a great deal of circumstantial evidence that this assumption does not hold in certain respects and especially not at the workplace in private or public enterprises; and such evidence also exists for countries not having ratified ILO Conventions. There may be several reasons for this, such as the scope of national and international laws and regulations or their generality or their seeming inapplicability to, for example, the question of work allocation in private enterprises.

¹ See also W.R. Böning: "The protection of migrant workers and international labour standards", International Migration, Vol. 26, No. 2 (1988), pp. 133-145.

² Thirty-eight in the case of Convention No. 97, fifteen in the case of Convention No. 143, thirty-seven in the case of Convention No. 118 and two in the case of Convention No. 157.

Whatever the reason, the indications of discriminatory treatment where it should not exist according to established general principles were sufficiently strong to initiate a review of available information. My colleague, Roger Zegers de Beijl, undertook this review in fields of key ILO concern³ in respect of major European countries employing non-nationals; and the Australia Bureau of Immigration Research reviewed the Australian literature and data on this subject.⁴ These two investigations were not confined to countries having ratified relevant ILO Conventions because it was not, as such, the purpose to look into the effect of ILO Conventions in this field.

In the present working paper, Roger Zegers de Beijl addresses the question what legislative norms exist in the United Kingdom, the Netherlands and Sweden to remove discrimination on grounds of nationality, foreign origin, etc.; what mechanisms exist to enforce these norms and how they help people who allege to have been discriminated against; as well as how effective these mechanisms are. He focusses on questions relevant to employment in the broad sense of the word, such as access to jobs, training, dismissals, etc.

-
- ³ Roger Zegers de Beijl: Discrimination of migrant workers in western Europe (Geneva, ILO, December 1990; mimeographed World Employment Programme working paper; restricted).
- ⁴ Bureau of Immigration Research: Discrimination against immigrant workers in Australia (Geneva, ILO, July 1991; mimeographed World Employment Programme working paper; restricted).

B. ALTHOUGH EQUAL BEFORE THE LAW...

**The scope of anti-discrimination legislation
and its effects on labour market discrimination
against migrant workers in the United Kingdom,
the Netherlands and Sweden**

by

Roger Zegers de Beijl
(International Labour Office,
Geneva)

1. Introduction

The question of employment occupies a key place in policies for the integration of migrants. Integration policies have little chance of success if the people concerned are unable to obtain employment or to be promoted to positions which correspond to their abilities. Yet, it has been amply demonstrated that migrants face numerous problems on the labour market and are in many ways at a disadvantage compared with members of the host country's population. Some of these problems are connected with objective handicaps such as inadequate education and training, non-recognition of qualifications gained abroad or inadequate command of the host country's language. But, in addition, migrants experience discrimination on grounds of their nationality, colour, race or ethnic origin. This discrimination seriously impedes migrants' integration into the host countries' labour market and thus into society as a whole.

The principle of non-discrimination, or equality of opportunity and treatment, has been one of the founding principles of the ILO. The Treaty of Versailles (1919), which gave rise to the ILO, provided that "the standard set by law in each country with respect to the conditions of labour should have due regard to the equitable economic treatment of all workers lawfully resident therein". The protection of the interests of migrant workers was included among the priority aims of the Organisation as listed in the preamble to its Constitution. Moreover, with the Declaration of Philadelphia (1944), the ILO proclaimed that "all human beings, irrespective of race, creed or sex, have the right to pursue both their material well-being and their spiritual development in conditions of freedom and dignity, of economic security and equal opportunity" (art. II.a).

This principle has been put into effect through a number of Conventions and Recommendations. The four main standards designed to protect migrant workers are the Migration for Employment Convention (Revised), 1949 (No. 97); the Equality of Treatment (Social Security) Convention, 1962 (No. 118); the Migrant Workers (Supplementary Provisions) Convention, 1975 (No. 143); and the Maintenance of Social Security Rights Convention, 1982 (No. 157). The key provisions of these Conventions and their related Recommendations aim at ensuring non-discrimination or equality of opportunity and treatment between national and migrant workers. Whereas Convention No. 97 essentially imposes constraints on countries in terms of statutory discrimination on grounds of nationality, race, religion or sex (art. 6), Convention No. 143 (part II) encourages them to pursue national policies to promote equality of opportunity and treatment (see: Böhning, 1988).

Migrants are not necessarily of foreign nationality. They also comprise naturalised former non-nationals and nationals of former colonies of the respective host countries. These "national migrants" are covered by ILO's Discrimination (Employment and Occupation) Convention, 1958 (No. 111), which aims at combating discrimination in employment and occupation.

In article 1.1(a) of this Convention discrimination is defined as "any distinction, exclusion or preference made on the basis of race, colour, sex, religion, political opinion, national extraction or social origin, which has the effect of nullifying or impairing equality of opportunity or treatment in employment or occupation" (see: ILO, 1991).

Other international instruments at the level of the United Nations are relevant as well for equality of opportunity and treatment of migrant workers. The 1965 Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination defines racial discrimination as "any distinction, exclusion, restriction or preference based on race, colour, descent, or national or ethnic origin which has the purpose or effect of nullifying or impairing the recognition, enjoyment or exercise, on an equal footing, of human rights and fundamental freedoms in the political, economic, social, cultural or any other field of public life" (art. 1.1). Although non-nationals are specifically excluded from its scope (art. 1.2), this Convention is relevant for the protection against discrimination of "national migrants".

The International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of their Families, which was adopted by the United Nations' General Assembly in December 1990, stipulates that all (non-national) migrant workers are entitled to treatment no less favourable than national workers in respect of conditions of work and terms of employment (art. 25). Contrary to the Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination, the 1990 Convention does not contain a general, comprehensive non-discrimination clause. Protection against discrimination is provided only in relation to the rights that are included in the Convention.

These and other international instruments concerning non-discrimination or equality of opportunity and treatment play an important part in encouraging States to strengthen their laws against discrimination. Although international instruments differ with respect to the grounds of discrimination they cover, i.e. whether or not they include nationality, it is obvious that the more specific they are, the more possibilities they offer for protecting the rights of non-nationals vis-à-vis nationals without interfering in states' prerogative to make a distinction between its citizens and others.

This report looks into the scope and effects of anti-discrimination legislation in three European countries that are considered to be frontrunners in the development of anti-discrimination legislation: the United Kingdom, the Netherlands and Sweden. All three countries have a significant population of migrants within their national borders; discrimination against migrants is a phenomenon encountered in all of them; and all three have developed statutory provisions to counter unequal treatment. All three countries have ratified the Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination. The United Kingdom has ratified ILO Convention No. 97, the Netherlands has ratified Conventions No. 97 and No. 111, whereas Sweden has ratified Conventions No. 111 and No. 143. Yet, these countries differ in the ways in which they have given effect to their obligations under international law to do away with unequal treatment and opportunity of migrant workers.

In this report the following questions are addressed: What is the scope of legal provisions against discrimination and what is their relevance for migrant workers? How are anti-discrimination laws enforced and what effects do they yield in combating employment-related discrimination of migrant workers? How effective are conflict-resolving mechanisms that operate outside the judicial system, in bringing about equality of opportunity and treatment between migrant and national workers?

By investigating these questions, light will be shed upon the possibilities and the limitations of the various legislative provisions to combat discriminatory treatment. Although this report does not intend to formulate a model for effective anti-discrimination legislation, it does aim to provide answers to the questions raised above. In doing so, it will elucidate the need for specific anti-discrimination legislation at the level of the national State, in order to give effect to international standards concerning equality of opportunity and treatment between national and migrant workers.

Throughout this report, the term "discrimination" is used, in line with definitions used in ILO Conventions, to describe unequal treatment and opportunity between comparable groups of national and migrant workers. "Direct discrimination" occurs when a migrant is disadvantaged because he or she is assumed to be a non-national or of foreign origin. "Indirect discrimination" occurs when the policies of an institution do not use formal distinctions but in practice discriminate against a particular group by the use of selection criteria, test requirements etc. that disadvantage that particular group.

This report is based on information on statutory provisions giving effect to obligations under international law, as provided by the Governments of the United Kingdom, the Netherlands and Sweden to the UN's Committee on the Elimination of Racial Discrimination and the Committee on the Application of Conventions and Recommendations of the ILO. Additional information on the scope, as well as on the effects of anti-discrimination legislation was drawn from specialised literature, which is referred to in the text. The three countries were visited with a view to supplementing information on the efficacy of legislation on equal treatment and opportunity in the field of employment. A list of key-informants is provided in Annex 1.

2. United Kingdom

2.1 Background to legislation

The origins of legislation to combat racial discrimination lie in the post-war wave of immigration from the British Empire's colonies and former colonies in the Caribbean and South Asia. Although these New Commonwealth migrants represented only a minority of all migrants who came to Britain to fill labour shortages, they were singled out for racial inspired hostility and, following increasingly violent race riots in the second half of the 1950s, restrictive immigration regulations from the early 1960s onwards (Gordon and Newnham, 1986, p. 3).

Part of the official response to the problems which were perceived to be associated with immigration was the adoption of a policy designed to facilitate the integration of those migrants already present. The result was the Race Relations Act of 1965, which made incitement to racial hatred a public order offence and prohibited discrimination in places of public resort, such as hotels, restaurants and public transport. The Race Relations Board was created to investigate and to conciliate complaints of discrimination. After research showed that discrimination was widespread in all areas of society, and notably in employment and housing, the Act was amended.

In the new Race Relations Act of 1968 the scope of the law was extended to cover discrimination in employment, housing and the provision of goods, facilities and services. A new body, the Community Relations Commission, was created to promote 'harmonious community relations' and to co-ordinate local initiatives in this direction. The Race Relations Board was retained and given increased enforcement powers. Individual complainants, however, only had access to legal remedies through the Race Relations Board. The Board had no independent power to undertake investigations of discriminatory practices but could only follow up complaints (Bourn and Whitmore, 1989, pp. 6-8; Gregory, 1987, pp. 30-32).

After research into the effects of the 1968 Act had shown that racial discrimination was still widespread, the Government, after further tightening immigration in the Immigration Act of 1971, proposed to increase the effectiveness of the law. The result was the Race Relations Act of 1976, which is still in force today. Modelled after the Sex Discrimination Act of 1975, it is, like that Act, highly influenced by the anti-discrimination legislation in the United States.

2.2 Scope of legislation

The Race Relations Act 1976 came into force on 13 June 1977 and applies to the whole of Great Britain with the exception of Northern Ireland. The Act replaces the Race Relations Acts of 1965 and 1968. It extends the scope of the law against discrimination to employment, training and education, housing and the provision of goods, facilities, services, and planning functions; the Act also applies to discriminatory advertising in these areas. The Act further renders unlawful pressure to discriminate, aiding another person to discriminate and makes incitement to racial hatred a criminal offence. It gives individual victims a right of direct access to the civil courts and industrial tribunals for legal remedies against unlawful discrimination. Prosecution before criminal courts, however, may be instituted only with the consent of the Attorney-General.

There are a number of general exceptions in the Act: discrimination (save on the ground of colour) in order to comply with charitable instruments is exempted; requirements of nationality, place of birth or residence related to participation in sports and games are exempted; acts done in pursuance of existing legislation and certain approved arrangements (for example, immigration acts), and acts done to safeguard national security are exempted as well. There are also exceptions to meet the special needs of particular racial groups in education, training and welfare; and to permit education or training to be provided to people coming from abroad on a temporary basis.

The Act established an independent Commission for Racial Equality which replaced both the Race Relations Board and the Community Relations Commission. The Commission for Racial Equality is vested with wide powers and has duties to work towards the elimination of discrimination, to promote equality of opportunity and good race relations, and to keep the operation of the 1976 Act under review. The Commission is also the most important source of information and advice for the general public about the Act and has discretion to help individual victims of discrimination lodging a complaint. Furthermore, it is responsible for supporting and co-ordinating the work of the local Community Relations Councils.

The Act defines two kinds of racial discrimination; direct and indirect discrimination. Direct racial discrimination arises where a person treats another person less favourably on racial grounds than he treats, or would treat, someone else (section 1.1.a). 'Racial grounds' means any of the following grounds: colour, race, nationality (including citizenship) or ethnic or national origins (s. 3.1). Indirect racial discrimination consists of treatment which may be described as equal in a formal sense as between different racial groups, but which is discriminatory in its effects on one particular group (s. 1.1.b). A 'racial group' is defined by reference to one or more of the following: colour, race, nationality (including citizenship) or ethnic or national origins (s. 3.1.2). The Act also defines discrimination as the victimisation of a person who asserted his or her rights under the Act or helped another to do so (s. 2.1).

Apart from the codified exceptions discussed above, the statutory protection against racial discrimination extends to discrimination on grounds of nationality, i.e. unequal treatment of non-national migrants is outlawed explicitly.

2.3 Employment

Under the Act it is unlawful for an employer to discriminate in the recruitment of new employees, including the terms offered (s. 4.1), or in the treatment of existing employees with respect to access to opportunities for promotion, transfer or training or to any other benefits, facilities or services, or with respect to dismissal (s. 4.2). Special provisions deal with discrimination against contract workers (s. 7), by partnerships other than those with five or fewer partners (s. 10), by trade unions and employers associations (s. 11), discrimination in the granting of authorisations or qualifications which facilitate the carrying on of a particular trade or profession (s. 12), discrimination by certain bodies in the field of vocational training (s. 13) and employment agencies (s. 14).

There are some limited exceptions to the requirements that employers must not discriminate against their employees or against potential employees. These relate to employment in a private household (s. 4.3.), employment where being of a particular racial group is a genuine occupational qualification for a particular job (s. 5), employment intended to provide training in skills to be used abroad (s. 6) and the employment of seamen recruited abroad (s. 9).

The Act does not permit 'reverse discrimination': it is unlawful to discriminate in favour of a person of a particular racial group in recruitment or promotion. The Act does, however, permit certain forms of positive action to enable members of a particular racial group, who are at a disadvantage in employment, to compete on equal terms with others. Section 38 allows employers to take steps to encourage members of a particular racial group to be trained for a particular form of work or to give preference to employees from that group in allocating training places, provided it can be shown that no members of that racial group have been engaged in such work in the last 12 months or that the proportion of the racial group doing such work is small in comparison either with the workforce employed at the establishment or with the population of the area from which the employer normally recruits. Section 37 provides similar exceptions for training bodies to train or encourage especially persons of a particular racial group for particular work in which, in the preceding 12 months, they had been under-represented in comparison with the proportion of persons of that group in the total population.

Similarly, there are a number of exceptions which allow trade unions and employers' or professional organisations to take positive action aimed at ensuring that members of all racial groups are fully represented at all levels of the organisation.

Section 71 of the Act imposes a duty on local authorities to ensure that their functions are carried out with due regard to the need to eliminate unlawful racial discrimination and to promote equality of opportunity, as well as good relations, between persons of different racial groups. This provision enables local authorities to ensure that companies to which they give contracts to supply goods or services are employers who pursue equal opportunity policies. In other words, the Act does not require, but makes it possible, for local authorities to pursue a policy of 'contract compliance'. Although there is no statutory obligation for the national government to do the same, there is a standard clause in all government contracts requiring contractors to conform to the employment provisions of the Race Relations Act. However, no attempts have been made to monitor compliance with this clause (Bourn and Whitmore, 1989, p. 221).

2.4 Enforcement

Whereas under the Race Relations Act 1968 all complaints of discrimination had to be made to the Race Relations Board, which had the sole right to institute legal proceedings, under the Race Relations Act 1976 individuals have generally direct access to the courts (s. 57) or, in employment, training and related cases, to industrial tribunals (s. 54). Complaints against bodies in the public sector of education have to be sent first to the Education Minister (s. 57.5).

Industrial tribunals are composed of a legally qualified chairman and two lay members who are generally recruited from workers' and employers' organisations. Individuals who lodge a complaint with an industrial tribunal may get preliminary legal assistance from a solicitor at little or no cost, provided their income is within certain limits, under the Legal Aid Act. The legal aid scheme, however, does not extend to the tribunal proceedings itself.

Copies of complaints under the Race Relations Act are sent to the respondent (the person complained against) and the local office of the Advisory, Conciliation and Arbitration Service, ACAS (s. 55), which has a duty to facilitate a conciliated settlement. If a complaint is not resolved by conciliation or withdrawn for any other reason, it will proceed to a tribunal hearing. At the hearing, complainants and respondents may put their case in person or be represented by anyone they choose, for example, a solicitor, a representative of a trade union or an employers' organisation or (if it so decides, see below) by the Commission for Racial Equality.

In cases involving direct discrimination or victimisation the burden of proof falls upon the complainant. He or she has to provide evidence to show that he/she has been treated less favourably than another person was or would have been treated because of his/her colour, race, nationality or ethnic or national origins, or because he/she has asserted his or her rights under the Act or has helped another to do so. In an indirect discrimination case the burden of proof falls on the complainant as well, except as to the question of justifiability where the burden is upon the respondent, i.e. the party attempting to justify a condition or requirement. Where a respondent claims that the alleged discrimination is not covered by the provisions of the Act (for example, because an exemption applies to it), it is for him/her to show that this is the case. Where a non-discrimination notice has been issued during a formal investigation by the Commission for Racial Equality (see below), the burden falls upon the party alleging that a requirement by the Commission is unreasonable (Bourn and Whitmore, 1989, p. 57; Racial Discrimination, 1987).

When a tribunal decides in favour of the complainant it may award any of the following remedies (s. 56):

- (a) An order declaring the rights of the parties,
- (b) An order requiring the respondent to pay the complainant compensation.

The compensation may consist of damages for loss of earnings as well as damages for prospective loss of earnings and/or injured feelings. However, the maximum compensation awarded by a tribunal cannot exceed £. 8,925. In indirect discrimination cases no damages will be awarded if the respondent proves that the requirement or condition was not applied with the intention of treating the claimant unfavourably on racial grounds (s. 57.3).

- (c) A recommendation that the respondent take a particular course of action.

There is no statutory limitation on the kind of action which a tribunal may recommend other than that it has to be for the purpose 'of obviating or reducing the adverse effect' on the individual complainant of the discriminatory act which is subject of the complaint. However, these recommendations are not mandatory, i.e. they can not be enforced. But if a respondent fails to comply with a recommendation, the tribunal may increase any monetary compensation previously awarded or award a compensation if none was previously awarded, in both cases subject to the overall limit of £. 8,925.

Appeals against a decision of an industrial tribunal are considered by the Employment Appeal Tribunal. However, the latter can not award any other remedies than those of the industrial tribunal.

The Commission for Racial Equality is empowered to institute legal proceedings in respect of persistent discrimination, both before industrial tribunals for employment-related cases, and county courts for non-employment cases (s. 62). In cases with respect to discriminatory practices (s. 28), advertisements (s. 29), instructions (s. 30) and pressure to discriminate (s. 31) individuals have no access to tribunals or courts. In these cases the Commission has the sole right to institute legal proceedings (s. 63).

2.5 The Commission for Racial Equality

The Commission for Racial Equality (CRE) was established under the Race Relations Act 1976. It replaced both the Race Relations Board and the Community Relations Commission. Under section 43 of the Act its statutory duties are:

- (a) to work towards the elimination of racial discrimination;
- (b) to promote equality of opportunity and good relations between persons of different racial backgrounds; and
- (c) to keep the operation of the Act under review and to make such recommendations for amending it, as may be appropriate, to the Secretary of State.

The CRE has a major law enforcement function. Under section 66 of the Act, it has an obligation to consider all applications for assistance from individuals who complain of discrimination. The Commission has the discretion to assist complainants to bring their case, if the case raises a question of principle or if it is deemed unreasonable to expect the complainant to deal with the case unaided. The forms of assistance which the Commission may grant range from giving advice or arranging assistance from a solicitor to representing complainants in court or at an industrial tribunal. In a limited number of areas - persistent discrimination, discriminatory practices and advertisements, instructions and pressure to discriminate - the Commission is empowered to start legal proceedings in its own name.

The CRE also has power to carry out formal investigations into organisations, firms or areas of economic activity where unlawful discrimination is suspected (s. 48-52). According to section 48, the Commission may conduct a formal investigation for any purpose connected with the carrying out of its duties. However, a number of requirements must be fulfilled before the Commission can actually embark on such an investigation. For every formal investigation the Commission is compelled to draw up terms of reference. If the terms of reference confine the investigation to the activities of named persons (i.e. organisations or firms), these persons must be given notice of the holding of the investigation. General investigations, which do not involve the activities of named persons, can be carried out after a general notice (for example, a newspaper advertisement) has been given. This type of investigation can only result in a report and recommendations to change certain practices.

Investigations into named persons, which are also called 'accusatory' or 'belief' investigations, are only allowed if the Commission has some evidence of suspected unlawful acts committed by this person (s. 49.4). The Commission is required to specify the evidence and to offer the person the opportunity to make written and/or oral representations before embarking on enquiries. A person who avails himself of this opportunity has the right to be represented by a solicitor or some other suitable person. For the purposes of an accusatory investigation the Commission has the power to require the production of information and evidence, and any person who fails to comply with such a demand may be punished under criminal law.

Just like general investigations, accusatory investigations may result in public reporting and recommendations so as to change practices or procedures for the purpose of promoting equality of opportunity and/or good relations between persons of different racial groups. But if the Commission finds, in the course of an accusatory investigation, proof of discriminatory acts or practices, it has also powers to serve a 'non-discrimination notice' (s. 58) after it has notified the person, i.e. organisation or firm involved, and it has offered it the opportunity to make representations. This notice instructs the body investigated to stop the discriminatory practices and to provide information at a future date to show that it is complying with the Commission's instructions. The recipient of a non-discrimination notice has a right of appeal against any requirement of the notice on the ground that the requirement is unreasonable, either because it is based on an incorrect finding of fact or for any other reason (s. 59). A non-discrimination notice becomes final when an appeal against it is dismissed or withdrawn, or when the statutory time for appealing against it has expired without an appeal having been brought (s. 78.4). Where discrimination continues after a non-discrimination notice has been issued the Commission may seek a court or tribunal order requiring compliance with it (Bourn and Whitmore, 1989, pp. 194-203; Gordon and Newnham, 1986, p. 7; Racial Discrimination, 1987).

Under section 47 of the Act the CRE is empowered to issue codes of practice in the field of employment. The Commission's "Code of Practice for the Elimination of Racial Discrimination and the Promotion of Equal Opportunity in Employment" was drawn up in consultation with, inter alia, employers' and workers' organisations and was approved by Parliament in 1984. The Code's primary aim is to give practical guidance to help employers and others to understand the law. It gives recommendations on policies which can be implemented to help eliminate racial discrimination and enhance equality of opportunity on the workforce. The Code does not extend to law and therefore its recommendations do not have the status of statutory obligations. Its provisions are, however, admissible in evidence in proceedings before industrial tribunals. The Code must be taken into account by tribunals where it appears relevant to a question at issue.

In the Code employers are advised, among other things, to examine existing procedures and criteria and to change them where they are found to be actually or potentially unlawfully discriminating. Also, employers are enjoined to monitor the ethnic composition of their workforce and job applicants in order to measure the effects of equal opportunity policies (Code of Practice for the Elimination of Racial Discrimination and the Promotion of Equality of Opportunity in Employment, 1984).

The CRE has a number of other functions. These include educational work to promote good race relations and the provision of financial assistance to local Community Relations Councils and other organisations concerned with promoting good race relations. Furthermore, the Commission undertakes research and provides the general public with information on the scope of the 1976 Act and race relations in general.

2.6 Effects of legislation

The effects of legislation are hard to measure. As far as the effects of the Race Relations Act on employment-related discrimination are concerned, a possible parameter could be found in migrants' labour market position and the changes in their relative position since the law came into effect. Labour market data reveal migrants' continuing and persistent disadvantage. Over the years a number of research reports have found that racial discrimination is still widespread and that it is a fundamental cause of disadvantage. Discrimination seriously impedes migrants' possibilities of finding and securing a job, whatever their level of qualification. Moreover, prejudice and unequal treatment result in less chances for promotion and more risks of being fired than faced by national workers (see: Zegers de Beijl, 1990, pp. 36-44).

Another indication for the Act's effects might be deduced from the number of complaints/requests for assistance received by the Commission for Racial Equality and how these were dealt with. Over the years this number has risen steadily to reach 1,307 applications in 1989. The majority of the complainants made their way to the Commission by themselves; less than one-third were referred by organisations. The most important referral organisations were the Community Relations Councils who are promoting good race relations at the local level. Out of the total number of requests for legal assistance, complaints about employment-related discrimination were by far the most important. The majority of these complaints concerned unfair dismissal and detriment, with complaints relating to refusal to offer employment and refused promotion coming in second and third place, respectively. Taken together, these complaints made up over 90 per cent of all employment-related complaints.

In 1989, the Commission received a little over 900 requests for legal assistance for employment-related discrimination cases. It supported 140 complainants under section 66 of the Act. Out of these, 30 complaints (22 per cent) were upheld by the industrial tribunals, whereas 38 (27 per cent) were dismissed. More than half of the cases were settled on terms before the tribunal reached a conclusion. The mean award granted by the tribunals was £. 2,254, compared with a mean monetary settlement of £. 1,500. Unfortunately, information about non-monetary awards and settlements is lacking (Commission for Racial Equality, 1990).

A survey into the experiences of 377 complainants was carried out by Kumar (1986). The majority of the complainants withdrew their cases before a tribunal hearing was reached, most of them without having obtained a settlement. Of the cases which went into a hearing only one in five resulted in the complaint being upheld by the tribunal. When related to the original number of applicants this proportion is even smaller: only 9 per cent were able to conclude their cases successfully. A case study

into the decisions taken in discrimination cases by the industrial tribunal in Bristol in the period 1980-1989 provided more or less similar findings. Most cases never reached a hearing, and out of those that did only 14 per cent were decided in favour of the complainant (Banton, 1990, pp. 135-137).

Kumar's findings underline the importance of professional assistance for the applicant. Only with such assistance could the applicant press his or her case on equal terms, given the fact that most of the employers were represented by lawyers. Applicants that were represented by the CRE had by far the best chances to bring their case to a successful end (Kumar, 1986, p. 19).

Banton (1990, p. 135) presumes that many people who believe that they have been the victims of discrimination will not consider it worthwhile applying to a tribunal. The fact that less than twenty per cent of the cases that reach a tribunal hearing are successful, and the fact that the normal legal aid system does not extend to cases before such a tribunal, i.e. that access to legal remedies in employment-related discrimination cases is hampered, give credence to Banton's presumption. Indeed, the CRE has concluded that, given the extent of discrimination that exists, it is clear that the majority of victims do not even try to seek redress through the legal process (Gordon and Newnham, 1986, p. 14).

Of those complainants who withdraw their application, most do so as a result of pressure exerted upon them by their employers or by conciliation officers of the ACAS. Given the vulnerability of the individual employee and the employer's monopoly over information which may be vital for presenting a complaint, it is very difficult for a complainant to prove to tribunal members that the treatment he or she received was in fact discriminatory (see: Bourn and Whitmore, 1989, pp. 57-72). The few complainants who win their cases receive little by way of award or compensation. Most probably they will have to face relationships with their employers that are seriously disturbed - although the Act provides for protection of workers who are being victimised as a consequence of pursuing their statutory rights - up to the point where their prospects for finding other employment might be severely hampered. The individual road to equality obviously is a very difficult one (Gregory, 1987, pp. 69-85).

The collective approach to claim equality looks more promising. The Commission for Racial Equality is vested with powers to conduct formal investigations into firms and organisations where unlawful discrimination is suspected. Obviously this method will not be used for small employers. For employees of relatively big employers, however, this instrument holds promise. Over the years the CRE has carried out numerous investigations into the employment practices of both public and private employers. With its wide-ranging powers to call witnesses and to require employers to produce documents so as to investigate the occurrence of unlawful discrimination, the Commission is in a favourable position to negotiate a change of discriminatory practices. Where such a settlement fails, the Commission may serve a non-discrimination notice and eventually seek a tribunal order compelling the employer to comply with its recommendations (Gordon and Newnham, 1986, p. 7; Commission for Racial Equality, 1990).

However, formal investigations have proved to be juridical minefields. In its early years, the Commission embarked upon more than twenty investigations in the field of employment which revealed widespread discrimination in recruitment and selection of employees. Also, promotion policies and workfloor treatment were found to be discriminating directly against non-white workers. In order to avoid the cumbersome procedures of accusatory investigations, most of these enquiries were started as general investigations, i.e. not into a named employer. However, if the Commission could collect sufficient proof that unlawful acts had been committed it served a non-discrimination notice, i.e. summoned a named employer. In the period 1977-1983, the CRE issued 8 notices, all of which were appealed by the employers concerned. In 4 cases the appeal was allowed by the Court, in the others it was withdrawn after the Commission agreed to modify the contents of the notice.

This practice of combining powers under general and accusatory investigations stemmed from the Commission's wide interpretation of section 48 of the Race Relations Act 1976, which laid down that the CRE may conduct formal investigations for any purpose connected with the carrying out of its duties. It was ruled out by the Court decision in the Prestige appeal case, which successfully challenged the legality of a non-discrimination notice. Subsequently, the House of Lords confirmed in 1984 the Court's restrictive interpretation, notably of section 49.4 of the Act. Ever since, the Commission can only start an investigation into a named respondent, and serve a non-discrimination notice if it deems it necessary to do so, where it has some prior evidence that unlawful acts have been committed. This implies that, in the absence of evidence, the Commission is only allowed to embark on a general investigation, which can never lead to serving a non-discrimination notice (Bourn and Whitmore, 1989, p.194; Coussey, in press; Gregory 1987, pp. 121-123).

Following the Prestige decision, the CRE had to abandon a number of investigations on which it had already embarked. Since then, the Commission has become much more reluctant to start formal investigations. In the period 1984-1989 only 12 formal investigations were started in the field of employment. Out of these, six were of the accusatory type, two of which had to be discontinued. No non-discrimination notices were served.

In a recent report into the enforcement of the Race Relations Act it is concluded that the Commission changed its policies, focussing more and more on negotiating change instead of trying to claim it by juridical means. This approach involves promotional activities, such as exerting moral pressure on employers to implement the Commission's Code of Practice, offering practical advice on how to implement it, as well as threatening employers who are unwilling to cooperate with an accusatory investigation. Experience gathered since 1984 suggests that employers are more willing to accept advice and change discriminatory practices when they are confronted privately with evidence of inequality, rather than through a more public accusatory investigation (Coussey, in press; Lester, 1987, pp. 29-30; Policy Studies Institute, 1990, pp. 67, 284).

Due to the Commission's promotional efforts, awareness among employers of their obligations under the Race Relations Act has grown over the years. Organisations such as the Institute of Personnel Management have endorsed the Code of Practice. Indeed, the IPM's Equal Opportunities

Code, which is broader in scope since it covers discrimination on the grounds of race, sex, age and disability, is inspired by the CRE's Code. It follows most of the recommendations of the Code of Practice, since it is in the employer's interest to tap the widest sources of talent, i.e. to apply policies of equal opportunities (Equal Opportunities Code, n.d.). Moreover, in several individual applications that failed before industrial tribunals, the tribunals have nevertheless commented adversely on the employers' failure to implement an equal opportunities policy in conformity with the Code of Practice (Banton, 1990, p. 137).

A nation-wide survey into the effectiveness of the Code of Practice (Commission for Racial Equality, 1989) found that in the mid-1980s only a minority of employers was fully implementing the recommendations of the Code. The proportion was significantly higher among large employers, public sector employers and employers with a substantial ethnic minority workforce. However, the survey showed a high level of basic awareness of the Code: two thirds of the employers surveyed had heard of it, rising to 95 per cent among large employers. Two hundred and twenty-nine (25 per cent) employers had read through or glanced at the Code, and these were interviewed.

Of the 229 employers interviewed, two thirds had formal (written) equal opportunity policies, but fewer than four per cent had comprehensive policies with adequate systems for monitoring their effectiveness. Over half of the employers interviewed said that they had checked their recruitment practices, and ten per cent -mostly large employers- found evidence of racial discrimination. Over one third of the employers said that as a direct result of the Code of Practice they had drawn up or revised their equal opportunity policy, had reviewed their recruitment methods and selection criteria, and had taken some form of action to encourage ethnic minority applicants. Twelve per cent of the employers interviewed also said that they had recruited more ethnic minority employees as a result of action taken to implement equal opportunity programmes.

These research findings suggest that the Code can be effective in reducing racial discrimination in employment, but that there is little incentive for employers to implement its recommendations voluntarily.

The CRE has proposed, on several occasions, amendments to the Race Relations Act 1976 with a view to enhancing its effectiveness. Among others, it has proposed that the legal aid system be extended to applicants before industrial tribunals. In the Commission's view, legal proceedings should not only be made more accessible, the remedies available to the tribunals should be strengthened as well. At present, a tribunal can order an employer to re-engage an employee only when he or she has been unfairly dismissed. The Commission would like to see an extension of this power to cover all employees who have left their jobs as a consequence of proven discrimination or who were not appointed or promoted because of it. In its view, the burden of proof should be shifted more definitely to the person, i.e. the employer, against whom discrimination is alleged. Also, it has proposed a raising of the ceiling on compensations awarded by tribunals. Moreover, the Commission would like to see the definition of indirect discrimination improved so that it will include cases where intent to discriminate cannot be shown, but where a practice or policy has a significant discriminatory impact.

As far as formal investigations are concerned, it is proposed to repeal section 49.4 of the Act. This would mean that the restrictive effect of the Prestige case would be reversed and that the Commission's powers to conduct accusatory investigations into named persons, with or without a suspicion of committed unlawful acts, would be clearly established. Since discrimination is usually covert, and therefore difficult to identify, such a widening of the Commission's investigative powers would greatly enhance the effectiveness of its law enforcement activities. In order to facilitate the proving of discriminatory practices, it is recommended that ethnic monitoring of the workforce by individual employers be made mandatory, with the Commission being empowered to require these data on demand. As regards the issuing of non-discrimination notices, it is proposed to shift this authority from the Commission to independent tribunals, which should be empowered to order the discriminator to introduce specified changes, an authority which the Commission does not have at present. By clearly separating investigative and judicial functions, the possibilities for making effective use of non-discrimination notices would be improved (Commission for Racial Equality, 1991, pp. 22-52; Gregory, 1987, p. 123).

In order to bridge the gap between individual litigation and formal investigations, the Commission has proposed to be given the right to join in proceedings whenever people other than the complainant might be affected by the alleged discrimination (Commission for Racial Equality, 1985, discussed in Gregory, 1987, pp. 82, 148-165; The Runnymede Trust, 1987, p. 15).

This diluted version of the type of collective litigation known in the United States as 'class action' would be a promising extension of legal remedies available to victims of discrimination, since discrimination, rooted as it is in fears and prejudices, will rarely be an isolated individual act by a single individual. When people, firms or institutions discriminate, they will do so on more than one occasion. Neither this nor the other proposals brought forward by the Commission with a view to enhancing the efficacy of the Race Relations Act 1976 have been adopted by the Government so far. Therefore, the conclusion can be no other than that much remains to be done in order to put the extensively codified norm of non-discrimination into practice.

3. The Netherlands

3.1 Background to legislation

Contrary to the United Kingdom, where legislation against racial discrimination was introduced following widespread racial violence and fierce debates with respect to immigration policies, anti-discrimination legislation was introduced in the Netherlands as a consequence of obligations under international law. Following the ratification, in 1971, of the United Nations' Convention on the Elimination of all Forms of Racial Discrimination, statutory provisions outlawing discrimination were added to the Criminal Code. In later years, when the occurrence of racial discrimination became more and more apparent, these provisions were refined and extended, whenever legislative organs felt the need to do so (Groenendijk, 1986, pp. 3-4).

As a consequence, provisions outlawing discrimination are scattered in the Dutch legislation. A bill for a comprehensive Law on Equal Treatment, outlawing discrimination on grounds of race, religion, belief, political opinion, civil status and sexual orientation has been submitted to the Parliament in February 1991. Parliamentary discussions of this draft law are scheduled to start later this year in Parliament's Lower House.

3.2 Scope of legislation

The principle of non-discrimination is laid down in the first article of the Dutch Constitution: "All persons in the Netherlands shall be treated equally in equal circumstances. Discrimination on grounds of religion, belief, political opinion, race or sex or any other ground whatsoever shall not be permitted". As far as racial discrimination is concerned this principle is elaborated in the Criminal Code, the Civil Code and the Labour Laws.

Under article 90quater of the Criminal Code discrimination is defined as any form of distinction, any exclusion, restriction or preference, the purpose or effect of which is to nullify and impair the recognition, enjoyment or exercise on an equal footing of human rights and the fundamental freedoms in the political, economic, social or cultural or any other field of public life. Under case law it has been established that both direct and indirect racial discrimination constitute discrimination as defined in article 90quater. However, discrimination in the private sphere is excluded from its scope.

Articles 137 (c),(d) and (e) of the Criminal Code penalise racial insult, incitement to hatred, discrimination and violence on the grounds of race, as well as publicising or disseminating these notions. Under article 429ter it is a criminal offense either to take part in or to support financially activities which aim at discriminating people on racial grounds. Article 429quater penalises racial discrimination in the exercise of a profession or business, and in the offering of goods or services. This article implies that all public forms of racial discrimination by private persons are prohibited, on the goods and services market and on the labour market. However, positive action aimed at lifting factual inequalities is explicitly excluded from the scope of this article and is thus allowed.

Under article 20 of Book 2 of the New Civil Code it is possible to order dissolution of organisations who in their purpose or effect discriminate on racial grounds. This kind of discrimination is considered to be in violation with public order. A court judgement is required for the dissolution of such an organisation.

Article 1401 of the Civil Code deals with unlawful behaviour and societal negligence. Under this article, anyone who has engaged in unlawful or negligent behaviour may be obliged to restore the resulting damage. Whether or not behaviour is unlawful or negligent is assessed by the District Judge. The relatively open norm for unlawful and negligent behaviour has proved to be effective in obtaining remedies in some discrimination cases.

As far as Labour Laws are concerned, the Labour (Collective Agreement) Act of 1927 has been amended in 1971 to the effect that provisions whereby an employer is obliged not to employ, or to employ exclusively, workers of

a certain race are declared null and void. A somewhat similar regulation has been added to the Act on Economic Competition. It proclaims provisions in competition agreements which have a discriminatory impact to be not binding. Article 28 of the Act on Works Councils empowers Works Councils to act against discrimination in a company or organisation. In court cases on unfair dismissal the District Judge has to assess whether the grounds for dismissal are reasonable or not. The open norms as contained in article 1639s of the Civil Code offer a possibility to contest dismissal on grounds of race (Possel, 1987, p. XII).

It has been established in Dutch case law that the term 'race' should be interpreted in a wide sense: it also covers colour, descent and national and ethnic origin (i.e. the terminology used in the Convention on the Elimination of all Forms of Racial Discrimination). It does not extend to discrimination on the grounds of nationality. In several cases, however, courts have considered that making distinction between nationals and foreigners constitutes a form of unlawful indirect discrimination. In employment, any form of direct discrimination by private employers (see below) on grounds of nationality is explicitly prohibited (Kruyt, 1989, p. 5). In article 5 of the Act to Introduce the European Convention on the Legal Status of Migrant Workers it is stated that

'The terms for entering into, continuing, or terminating a labour contract with an employee, who is of an other nationality than the Dutch nationality, and who resides in the Netherlands, may not be less favourable than the terms that apply to an employee of the Dutch nationality'.

This provision is to be transferred, as article 1637ij.a, to the Labour Laws section of the Civil Code. A bill to extend the protection against dismissal during compulsory military service, as presently laid down in article 1639h, to foreigners fulfilling their compulsory military service in their respective home countries is at present being debated by Parliament.

To summarise, racial discrimination is a criminal offense under Dutch law. Discrimination on the grounds of nationality is explicitly prohibited in employment; in other socio-economic spheres it may be considered by the courts to constitute unlawful discrimination.

A Bill for a comprehensive Law on Equal Treatment has been submitted to the Parliament in February 1991. The Bill amplifies the non-discrimination principle as laid down in the Constitution in the field of civil law. In addition to the grounds on which discrimination is not permitted which are mentioned in the Constitution (religion, belief, political opinion, race, sex), the Bill also refers to heterosexual or homosexual orientation and civil status. It is intended to prevent unequal treatment in a number of fields, for example, employment, housing, education, health care, care of the elderly and other public offers of goods and services. It extends the right of individual victims of discrimination to institute proceedings before a civil court to legal persons, i.e. to organisations defending the rights of these individuals.

The Bill explicitly prohibits direct and indirect discrimination except in a number of specified cases in which unequal treatment is considered to be objectively justified. Positive action on the grounds of race and sex continues to be permitted in cases in which disadvantage

exists on these grounds. In the case of employment by religious, philosophical or political organisations, these organisations are allowed to make special requirements concerning, respectively, the religious, philosophical or political beliefs of their employees when these beliefs constitute a genuine occupational qualification for a particular job.

The Bill foresees the establishment of a Commission on Equal Treatment, vested with powers of investigation and mediation. Investigation into alleged discriminatory behaviour by named persons or organisations is, however, only possible when the Commission is asked to do so, i.e. when it has received a complaint. Should the Commission be of the opinion that unlawful discrimination took place, it can start a court procedure to obtain an injunction to this effect (Nota rechtspositie en sociale integratie minderheden, 1991, pp. 24-27).

It should be noted that this Bill is politically controversial, notably with regard to the implementation of the principle of non-discrimination on the grounds of sexual orientation and civil status. Parliamentary discussions of the bill are scheduled to begin in the autumn of 1991 in the Parliament's Lower House.

3.3 Employment

Employment-related discrimination on grounds of race and nationality is explicitly forbidden, as has been indicated in the previous section. Discrimination on these grounds in the recruitment of new employees and differential treatment of existing employees with respect to terms of employment, promotion and dismissal is thus illegal. As far as access of foreigners to employment in the public service is concerned, there are a limited number of posts for which Dutch nationality is explicitly given as a precondition and to which foreigners cannot be appointed. These are posts in the judiciary, the military forces, the police, the diplomatic service and positions involving state security. Thus only public employers are allowed to discriminate against foreigners in a limited number of cases. Discrimination on the grounds of race is never permitted (see: Groenendijk, 1989).

Over the years it has been established by case law which actions and requirements by an employer may or may not constitute unlawful discrimination. For instance, it is now a well established fact that excessive language requirements for unskilled jobs constitute discrimination. The same holds true for educational requirements which are in excess of the qualifications needed for a specific job. However, if these requirements constitute a relevant requirement for a specific function - and this is to be decided by the court - these requirements are not considered to be discriminatory. Similarly, collective dismissal of migrant workers will not constitute unlawful discrimination if the employer can prove to the judge that the criterion for dismissal was not their nationality as such (Possel, 1988, pp. XI-XIV).

Under article 429quater of the Criminal Code, employers as well as training agencies and labour exchanges are allowed to take positive measures to enhance migrants' and racial minority groups' chances for finding employment. Also, the use of specific targets, with the aim of increasing the number of employees from these groups, is considered to be lawful practice. Positive action programmes to encourage the recruitment of people from specific disadvantaged groups have been implemented notably by public employers.

At present, amendments to the Criminal Code are being discussed by the Upper House of Parliament. The purpose of these amendments is to tighten the provisions dealing with discrimination on the grounds of race, religion and belief, by adding sex and sexual orientation to the grounds on which discrimination is prohibited. The amendments also propose to extend the scope of the prohibition of discrimination, as mentioned in article 429quater, to all forms of discrimination by any person, in the exercise of his or her 'profession, business or public office'. Consequently, discrimination, including discrimination on grounds of race or nationality, will be unlawful for any person in the exercise of a profession, business or public office in the socio-economic sphere. Moreover, it is proposed to introduce a new article 137g, which would render racial discrimination in the exercise of a profession, business or public office a criminal felony, in contrast to discrimination on the wider grounds as mentioned in the proposed amendment to article 429quater which would constitute a criminal offense.

3.4 Enforcement

In the Netherlands, no special courts or tribunals exist that deal with complaints about racial discrimination in employment. Under the Dutch system of legal protection any individual has the right to institute proceedings before civil and administrative courts. The sole responsibility for instituting proceedings under the Criminal Code, however, rests with the Public Prosecutions Department. After having been notified of an alleged offense, the Public Prosecutor decides whether to institute proceedings. If proceedings are not instituted, parties (including legal persons, i.e. organisations) whose interests are at stake, may cause proceedings to be instituted by complaining to the Court of Appeal pursuant to article 12 of the Code of Criminal Procedure. This provision enables community organisations and other intermediary organisations engaged in combating discrimination to complain to the Court of Appeal.

Criminal offences are almost always reported to the police in the first instance; only in exceptional circumstances are they reported directly to the Public Prosecutions Department. An offense has to be reported before the Department can take action. The Government has, on several occasions, pointed out that it attaches great importance to an active policy of investigation and prosecution on the part of the Public Prosecutions Department. The Minister of Justice sent instructions to all Public Prosecutors in 1984 and 1985, in which they were urged to implement an active prosecution policy and to report on a regular basis on the ways in which discrimination cases have been dealt with (Hessels, 1987, p. 30).

In criminal cases the accused, and in civil cases both parties, i.e. plaintiff and defendant, are entitled to receive free legal aid from a solicitor provided their income is below certain limits. The onus of proof lies, in principle, always with the party alleging that an unlawful act took place, i.e. the plaintiff in civil cases and the Public Prosecutor in criminal cases. However, when the Court has been convinced that discrimination is very likely to have been committed, it may order a reversal of the burden of proof (Possel, 1990 (a), pp. 11, 33).

Victims of discrimination may also apply to the National Bureau for Combating Racism (see below) for assistance in seeking a remedy for injustices suffered. If a complaint concerns discriminatory treatment by

public servants or police officials, remedies may be sought through the office of the Ombudsman (see below).

Criminal sanctions for unlawful discrimination in the field of employment range from a fine of up to fl. 10,000 to imprisonment of up to two months. Sanctions under civil law are not subjected to defined limitations. Under the labour laws a Court may order the reinstatement of an unfairly dismissed employee.

Enforcement of anti-discrimination laws is sought not only through the courts. In 1987, the Minister for Social Affairs and Employment sent an instruction to the Labour Exchange offices in which it was stressed that discrimination is forbidden by the Constitution, international treaties and the Criminal Code. Labour Exchanges are accorded a special function in the enforcement of anti-discrimination legislation, as far as employment-related discrimination is concerned: they are to oppose and fight discrimination in training, placement and dismissal of employees. Registration of racial characteristics of job seekers, in order to comply with discriminatory requirements by employers, is explicitly forbidden. Moreover, staff of the Labour Exchanges are reminded that they should notify the Public Prosecutor whenever they are confronted with discriminatory practices by an employer (Possel, 1990(a), p. 45).

3.5 The National Bureau for Combating Racism

Early in 1983, a research report was published describing other countries' experiences with anti-discrimination legislation and commenting on the desirability of the setting up of an 'anti-discrimination institute' in the Netherlands. The report concluded that victims of discriminatory behaviour cannot easily obtain redress through the courts, because of a lack of expertise within the judiciary and the absence of specific anti-discrimination legislation. It endorsed a conclusion reached by the Commission for Racial Equality in Britain that it is almost impossible for an individual to institute and persist in proceedings without expert advice and assistance. Therefore, it recommended the establishment of an institute to assist individual victims of racial discrimination and to develop ways and means to combat structural discrimination, i.e. discriminatory practices (Van Duyne Strobosch, 1983, pp. 79-111).

At the same time, the combined national organisations of minorities and the Netherlands' Centre for Foreigners (NCB) on the one hand, and the Dutch section of the International Commission of Jurists (NJCM) on the other, had developed plans for a non-governmental national service to assist victims of discrimination. This service was intended to increase the expertise of legal assistance, support local community relations groups and pool their experiences, conduct research into discriminatory practices and provide information to the public. After a motion urging the Government to proceed to the establishment of such an institute had been passed by the Lower House of Parliament, the National Bureau for Combating Racism (LBR) was established in 1985. The Bureau is a non-governmental organisation, although it is wholly financed by the Government. Its terms of reference are:

- (a) to secure maximum accessibility for victims of discrimination in need of advice;
- (b) to organise training aimed at increasing the expertise of legal counsellors and to establish a national network of legal aid specialists;
- (c) to provide information for local organisations working against discrimination;
- (d) to provide information for victims of discrimination, or those at risk, on how to cope with discriminatory behaviour and the remedies available to them;
- (e) to identify structural forms and patterns of discrimination; and
- (f) to institute legal proceedings if a complaint raises a question of principle (LBR, 1988, p. 19).

The combating of racial discrimination on the labour market is among the Bureau's priorities; the biggest single source of complaints received by the Bureau concerns employment-related discrimination. Victims of discrimination are assisted in seeking remedies by means of advice and referral to specialised lawyers. Only in exceptional cases does the Bureau itself institute proceedings. Compilations of case law have been published, as well as other information on the scope and extent of statutory provisions against racial discrimination in the Netherlands. Training on these issues is provided to, amongst others, the judiciary and public servants working in the employment field, notably staff of Labour Exchanges. Research has been undertaken into discriminatory practices in the labour and housing market. Furthermore, a wide range of promotional and information activities are carried out (LBR, 1990).

Since neither juridical competence, nor any other law enforcement function has been entrusted to the Bureau, it lacks the power - such as the Commission for Racial Equality has - to carry out formal investigations into organisations or firms where unlawful discrimination is suspected. Investigations can only be carried out with the consent of the organisations concerned. Nevertheless, after the results of a study into discriminatory practices of commercial employment agencies had been published, it was possible to draw up a Code of Practice for employment agencies in consultation with the Confederation of Commercial Employment Agencies (Algemene Bond Uitzendondernemingen, ABU). This Code contains directives for the staff of employment agencies on equal treatment of all jobseekers. Racial characteristics of jobseekers are not to be registered and intermediary services are to be withdrawn when discriminatory, i.e. not function-related, requirements are put forward by an employer. (Gedragsregels ter voorkoming van discriminatie, 1989).

Another Code was elaborated after the publication of a report on the practices of car-insurance companies. This Code, which was drawn up in consultation with the Confederation of Car-Insurance Companies (Nederlandse Vereniging van Automobiel Assuradeuren, NVVA), gives guidelines for insurance companies on how to prevent discrimination and how to deal with complaints. In the future, the Bureau aims to draw up a general Code of Practice for all employment relations, analogous to the British Code of Practice in Employment. To this end, consultations with the social partners will be held (Kruyt, 1989, p. 6; LBR, 1991, pp. 3, 9).

3.6 The National Ombudsman

The office of Ombudsman was established by the National Ombudsman Act of 1981. Under this Act anyone who feels that he or she has been treated incorrectly by officers of the central government or the police force may lodge a complaint with the Ombudsman. The Ombudsman is a general institution; it is not specifically directed towards combating racism. It is vested with wide statutory powers to investigate complaints, including the hearing of witnesses and the summoning of pieces of evidence, so as to ascertain whether the behaviour in question was correct or not. Its findings are presented in a report which is made public. On the basis of these findings the Ombudsman formulates a judgement and, if necessary, recommendations. Contrary to court verdicts, the Ombudsman's judgements are not enforceable by law. Nevertheless, the impact of the Ombudsman's work has been considerable, due to wide public and political support (The National Ombudsman of the Netherlands, 1990).

Only a few of the complaints received by the Ombudsman concern some form of (racial) discrimination. Most of these complaints are related to discriminatory treatment by police officers (Biegel and Tjoen-Tak-Sen, 1986, pp. 90-100). As far as discrimination in employment is concerned, the Ombudsman has judged that language requirements for certain functions within the army are justified, i.e. do not constitute unlawful discrimination, but that 'place of residence' does not constitute a justified criterion for dismissal. In another judgement, the Ombudsman ruled that the Labour Exchange should seek proof that no discriminatory considerations are involved when an employer seeks permission for laying off migrant workers. Recently it has been ruled that positive action programmes, which result in vacancies being open only to applicants belonging to groups that are disadvantaged on the labour market, do not constitute a violation of the principle of non-discrimination as laid down in the Constitution (Possel, 1987, pp. 317-330; idem, 1988, pp. 81-83, 93-96; idem, 1991, pp. 173-176).

3.7 Effects of legislation

Until the end of the 1970s hardly any case concerning racial discrimination had been brought before court. Judicial proceedings were rarely instituted for three main reasons:

- the inadequate reaction of police authorities to complaints;
- the unfamiliarity with court procedures on the part of the complainants;
- the lack of experience (and subsequently the lack of relevant case law) with discrimination cases on the part of interest groups, lawyers, the Public Prosecutions Department and the judiciary (Hessels, 1987, p. 22).

This changed in the 1980s. Between 1981 and 1984, 140 cases of discrimination were referred to the Public Prosecutions Department. Out of these cases, 46 concerned discrimination in the exercise of a profession or trade, punishable under article 429quater of the Criminal Code. Of these 46 cases, only 11 resulted in a conviction by a Criminal Court (Biegel and Tjoen-Tak-Sen, 1986, pp. 130-131). In the years 1985 and 1986 the number of cases registered under article 429quater increased considerably. A total of 68 cases was recorded, of which 37 resulted in actual prosecution before court. However, over the period 1987-1988 only

22 cases of employment-related discrimination were recorded, the majority of which were dismissed and a mere five resulted in prosecution (Letter by the Minister of Justice to the Chairman of the Lower House of Parliament, 8 May 1990).

Complaints about discrimination in employment constitute only a minority of all discrimination complaints registered with the Public Prosecutions Department. Moreover, over the last years the number of registered cases under article 429quater has decreased considerably, after an increase had been recorded during the years 1985-1986. It seems likely that this increase of registered employment-related discrimination cases can be attributed to the instructions sent in 1985 by the Minister of Justice to the Public Prosecutors, urging them to implement active prosecution policies. Unfortunately, these instructions have not had a lasting effect: since 1988, a little over ten article 429quater cases have been recorded per year, the majority of which have been dismissed. This is astonishing, given the fact that several studies found that employment-related discrimination has been on the increase (see: Zegers de Beijl, 1990, pp. 24-31).

The accessibility of criminal court procedures thus seems to be limited. A study on the handling of complaints of racial discrimination by intermediary organisations (see below) and legal consultants, the police, the Public Prosecutions Department and the judiciary found that less than 5 per cent of all the complaints lodged with intermediary organisations reach the stage of court proceedings. Nearly three quarters of all complaints received are disposed of or settled at the intermediary level. At each of the subsequent stages -police, lawyers, Public Prosecutor- that have to be passed before a complaint results in actual prosecution, roughly half of all complaints are set aside on the assumption that a continued procedure would not be successful for the complainant (Biegel et al., 1987, pp. 128-130; see also van Dooren, in press).

The same study also found that victims of discrimination are quite reluctant to file a complaint. The general reluctance of people to lodge a complaint is even stronger when a durable situation, for example, an employment relationship, is concerned. Within the group of people who do lodge a complaint, the semi-qualified and unqualified are underrepresented (idem, pp. 17-45; see also Bouw and Nelissen, 1988; Leeman and Saharso, 1989).

Over the past decade the number of community organisations and other intermediary institutions engaged in combating discrimination has increased considerably. Local complaints offices for reporting instances of racial discrimination exist in some 20 municipalities, including the four major cities. Although these institutions are known to be very active in fighting against racist organisations, they are not very effective in assisting individual victims of employment-related discrimination. Most complainants are advised not to pursue their complaint because of the difficulties they would face when trying to prove that the treatment received was in fact discriminatory (Biegel et al. 1987, pp. 45-72).

Apart from the reluctance to lodge complaints on the part of the victims, the low relative and absolute number of complaints could well be explained by the difficulties faced by complainants and their intermediaries when trying to prove that unlawful discrimination,

especially in the field of employment, took place. Complaints are dealt with individually. On the basis of an individual complaint it is virtually impossible to prove that the treatment received by an individual from his or her employer was in fact discriminatory. Moreover, most of the proof of evidence will be in the possession of the employer. Intermediaries as well as the National Bureau for Combating Racism lack the investigative powers to acquire such evidence. Another reason why individuals are reluctant to complain about unequal treatment is the absence of a statutory provision to protect individual complainants against victimisation. If individuals do not lodge complaints, it is virtually impossible to assess whether an employer's behaviour amounts to widespread and persistent discrimination or not (Possel, 1990(b), pp. 17-20).

No information on the number of civil proceedings relating to unlawful discrimination in employment was found, but on the basis of the information concerning complaints under criminal law, it is evident that the accessibility of the judiciary is limited. And even when proceedings are brought before the court, only a minority results in the defendant being convicted to fines generally well below the statutory maximum of fl. 10,000. Complaints about discriminatory treatment by employment agencies are heard by the Arbitration Court of the Confederation of Commercial Employment Agencies. Rulings of this Court are based on the guidelines laid down in the Code of Practice for employment agencies. Complaints brought before the Arbitration Court stand a higher chance of being upheld compared with complaints lodged before ordinary courts (Possel, 1988, pp. 150-154, 166-172). In other words, the possibilities for an individual victim of discrimination to claim redress through ordinary court proceedings are limited, especially in the field of employment-related discrimination.

The problems of combating employment-related discrimination by means of juridical proceedings have led the National Bureau for Combating Racism to conclude that the present legal instruments are insufficient. In the Bureau's view, the bill for a comprehensive Law on Equal Treatment should be amended so as to include nationality among the grounds on which discrimination is outlawed. The Netherlands' Centre for Foreigners (NCB) and the Dutch section of the International Commission of Jurists (NJCM) share this opinion. Moreover, it has been stressed that the law, in order to be truly effective, should contain clear definitions of what constitutes unlawful discrimination as well as adequate sanctions against it. Apart from a clearly defined norm of non-discrimination, the law should provide for a reversal of proof in certain well-defined cases (for example, alleged discrimination in employment); effective protection against the victimisation of individual complainants; as well as compulsory monitoring and reporting by employers of the composition of their workforce, including the possibility for the judiciary to compel employers to institute positive action programmes. The Bureau is of the opinion that the law enforcement tasks vested in the Commission on Equal Treatment should be extended. Inspired by the example of the Commission for Racial Equality in the United Kingdom, the Bureau advocates that the Commission should also be given the authority to undertake investigations into possible discriminatory practices of named organisations on its own initiative, i.e. without having received a complaint to this effect. Furthermore, additional measures should be taken to improve the accessibility of the courts (Possel, 1990(b), pp. 17-22; Choenni, 1990, pp. 71-73).

During the parliamentary discussions of the Bill on Equal Treatment, which are scheduled to begin later this year, it will become clear whether the Bureau's criticisms are supported by a majority of the delegates. The Government, for its part, has already stated that it is neither planning the introduction of legislation that would compel employers to monitor the ethnic composition of their workforce or to implement positive action programmes, nor willing to entice them to do so by introducing contract compliance provisions in government-awarded contracts (Nota rechtspositie en sociale integratie minderheden, 1991, p. 24).

Whatever the outcome of the parliamentary debate may be, it should be pointed out that existing legal provisions with respect to equality of treatment in working life already apply to foreign migrants. Employment-related discrimination is explicitly forbidden in both the Civil and the Criminal Code. The efficacy of these provisions, however, appears to be insufficient. The number of cases brought before the courts bears no relation to the actual incidence of labour market discrimination. Therefore, the introduction of measures to improve the enforcement of these statutory provisions would seem to be both urgent and fundamental.

4. Sweden

4.1 Background to legislation

Equality of opportunity and treatment of migrants has been the point of departure for Swedish immigration policy since 1967. Specific legislation outlawing discrimination was introduced following obligations under international law, e.g. UN and ILO Conventions. These legislative provisions have been extended during the last decade, when the occurrence of racial discrimination became more apparent.

Following restrictions on immigration introduced in 1967, all foreign nationals, except those from Nordic countries (i.e. Finland, Iceland, Norway and Denmark), wishing to take up employment in Sweden have been required to obtain a work permit before entering the country. Subsequently, migration for employment from non-Nordic countries virtually ceased since the early 1970s. Since then, immigration from these countries consisted primarily of family reunification and asylum seekers (Hammar, 1985, pp. 25-35).

In 1975, Parliament passed an Act, which is still in force today, with new guidelines for a policy on immigrants and ethnic minorities. This policy is based on three objectives: equality between immigrants and Swedes, freedom of cultural choice for immigrants, and co-operation and solidarity between the native Swedish majority and the various ethnic minorities. Under this policy, the already existing programme of language tuition -which includes the right to time off from work for the purpose of studying Swedish- has been expanded and the Swedish Immigration Board was given special responsibilities to inform the general public about the policies' objectives. Since 1986, when the question of immigrant policy was considered by Parliament, action to counter hostility against foreigners has become a central feature of immigrant policy measures. Amongst others, an Ombudsman against Ethnic Discrimination (see below) was appointed to counter discrimination against foreigners and ethnic groups (Swedish Immigration Policy, 1984; Immigrants in Sweden, 1989).

4.2 Scope of legislation

In Swedish legislation the term 'racial discrimination' is not normally used. The term used instead is 'ethnic discrimination' which is more comprehensive; it includes discrimination on grounds of race, colour, national or ethnic origin or religious creed.

The Swedish Constitution of 1974 is based on the principle of equal value of all human beings (chapter 1, section 2). It is a major source of legal protection against ethnic discrimination, both for Swedish nationals and foreign migrants. Chapter 2, section 15, which concerns fundamental liberties and rights, provides that no statute or regulation may result in unfair treatment of a citizen on the grounds of his/her sex or belonging to a minority on account of his/her race, colour or ethnic origin.

According to section 20 of the same chapter, foreigners lawfully resident in Sweden are entitled to the same rights and freedoms as those accorded to Swedish citizens, with a few limited exceptions. Foreigners are subject to immigration law, they are not free to enter the country on their own will or to settle at any place. Employment in the higher ranks of central government, the armed forces, the judiciary and posts related to national security is open only to Swedish nationals. Foreigners are not allowed to vote or to stand for election to Parliament, yet they may vote and stand in local elections.

A special statute which forms part of the Constitution, the Freedom of the Press Act, covers liability for all offences relating to printed publications. Under Chapter 7, section 4.11, agitation against an ethnic group in a printed publication is considered an offence against which legal action can be taken. Apart from penalties to which the author, the responsible editor, the publisher and the printer are subject, offences against the Freedom of the Press Act may result in the confiscation of the publication in question and the awarding of damages. Offences committed in the broadcasting media are covered by a similar system.

In the Swedish Criminal Code two forms of ethnic discrimination are explicitly criminalised. Under chapter 16, section 8, incitement to racial or ethnic hatred - described as the threatening of or expressing contempt for an ethnic or other similar group of persons referring to race, colour, national or ethnic origin, or religious creed - is penalised. Section 9 of the same chapter penalises 'illegal discrimination' against the same categories of people as well as homosexuals in the provision of goods and services. The provisions of these two articles are thus of a general character; they do not provide any explicit protection in the employment relationship. General provisions outlawing insulting conduct (chapter 5, section 3) and incitement to rebellion (chapter 16, section 5) are also applicable to actions inspired by racial or ethnic hatred.

Under chapter 1, section 3, and chapter 5, section 1, of the Act on Damages, a victim of insulting conduct or of illegal discrimination can, apart from compensation for economic loss, be awarded damages for the mental suffering to which he or she has been subjected as a result of the offence.

In 1986, Parliament adopted the Act against Ethnic Discrimination. In this Act, ethnic discrimination is defined as unfair, unjust or insulting treatment of a person or a group of persons in relation to others because of race, colour, national or ethnic origin or religious creed (section 1). The Act does not contain any prohibitions as such; the already existing statutory provisions were taken as the point of departure. Pursuant to section 2 of the Act, an Ombudsman against Ethnic Discrimination was appointed with the task of counteracting ethnic discrimination in working life and other areas of society. The Ombudsman's duty is to give advice and information to individuals who consider themselves victims of discrimination in order to safeguard their rights, and to initiate measures to counteract discrimination by means of discussions with authorities, employers and other organisations as well as through exerting influence on the public opinion (section 3). The Ombudsman does not have the status of a supervisory authority as such, nor is he authorised to institute legal proceedings. Employers are, however, obliged to attend discussions with the Ombudsman and to submit any information required (section 6). The Ombudsman, and the Advisory Committee on Questions concerning Ethnic Discrimination which was set up pursuant to section 5 of the Act, are authorised to submit proposals to the Government regarding legislative measures to combat ethnic discrimination.

4.3 Employment

On the Swedish labour market and in working life in general, no rules have been introduced nor legislation enacted with the specific purpose of counteracting direct or indirect ethnic discrimination. However, following the Constitutional provisions concerning equality of treatment between citizens and foreigners, under Swedish labour legislation all persons are regarded as equal, irrespective of their ethnic background or nationality. General legislation aimed at preventing arbitrariness, unfairness or lack of objectivity is therefore also applicable in cases of ethnic discrimination (Nobel, 1989, p. 13).

Under the Employment Protection Act, which entered into force in 1982, notice of dismissal or redundancy given by an employer must always be based on objective facts (sections 7 and 8). This precludes, indirectly, dismissal on discriminatory grounds: it has been established by case law that unnecessary demands regarding Swedish language proficiency do not constitute objective, i.e. non-discriminatory, grounds for dismissal. Similarly, the Law of Contract contains rules applicable to discrimination in remuneration. Moreover, under the basic principle of good labour market practice, a court can invalidate any labour agreement, including collective agreements, which it considers to be discriminatory.

The appointment of employees in the public sector is subjected to objectivity requirements; discrimination on ethnic grounds in the selection of employees is thus forbidden (Constitution, chapter 11, section 9). There are no corresponding requirements for appointments in the private sector, where the right to employ is largely unrestricted, apart from restrictions related to the prevention of sex discrimination. Although not explicitly stated, the Employment Protection Act renders it unlawful, in both the private and public sector, to dismiss an employee because of nationality, race, colour, ethnic origin or religious creed, if this would constitute - and this is to be decided by the court - an unjust

cause for dismissal. Similar protection does not exist in the private sector if an employer refuses to employ a person for these reasons. Consequently, no legal remedies against ethnic discrimination are available with respect to appointment practices of private entrepreneurs and companies.

Given the absence of specific anti-discrimination labour legislation, a tripartite initiative by trade unions, employers' organisations and the Swedish Immigration Board to publish a guide containing guidelines for equal treatment in the workplace merits further consideration. In this guide, workers and employers are enjoined to promote good relations among employees of different ethnic backgrounds and to combat discriminatory behaviour at the workplace. The guide not only stresses the principle of non-discrimination and equal treatment regardless of ethnic background, national origin, race, colour or religion, it also includes recommendations on the practical implementation of this principle at the workplace. Moreover, it contains summaries of current legislation and stresses that labour laws apply equally to all workers, regardless of their nationality (Immigrants in the Company, 1987). The guide has been widely distributed among the social partners and is also used for promotional activities by the offices of the Labour Exchange (AMS).

4.4 Enforcement

Complaints by individuals about discrimination, or unjust treatment in general, are dealt with by the ordinary District Courts, which serve as the court of first instance both for civil and criminal proceedings. Each individual has the right to institute civil proceedings. Proceedings under the Criminal Code are the sole responsibility of the Public Prosecutions Department. In Sweden, just as in the Netherlands, both parties are entitled to free legal aid, provided their income is below certain limits. Cases involving collective disputes, i.e. between employers' organisations and trade unions, or cases that involve the interpretation of collective agreements, are brought before the Labour Court. Access to this Court is, however, restricted. Only employers bound by a collective agreement, or employers' organisations and trade unions have direct access to it. In practice, the Labour Court is used only for cases of major importance where 'a collective interest' is involved (Adlercreutz, 1990, pp. 138-146).

The courts are not the only avenue of law enforcement. Anyone who wishes to lodge a complaint about the conduct of public authorities or institutions may also turn to the Chancellor of Justice or the Parliamentary Ombudsman who are especially commissioned by the Government and Parliament, respectively, to exercise supervision of persons engaged in public activities.

Since there are no specific provisions in the labour laws against discrimination on ethnic grounds, special law enforcement provisions for victims of such discrimination on the labour market are equally non-existent. However, people who consider themselves to be treated unequally by an employer on ethnic grounds, may turn to the Ombudsman against Ethnic Discrimination for advice and mediation.

4.5 The Ombudsman against Ethnic Discrimination

As mentioned above, the Government, pursuant to the 1986 Act Against Ethnic Discrimination, appointed an Ombudsman against Ethnic Discrimination (DO). Although appointed by the Government, the Ombudsman is independent in his actions and decisions. His mandate covers working for the elimination of ethnic discrimination - defined in section 1 of the Act as discrimination on the grounds of race, colour, national or ethnic origin, or religious creed - in working life and in other areas of society by means of mediation and advice. The private sphere is excluded from his mandate.

The Ombudsman has three main tasks:

1. To handle cases brought to his attention through complaints or reports or taken up by him on his own initiative, where individuals or groups may have been subjected to ethnic discrimination;
2. To undertake measures of a general character in order to counteract ethnic discrimination;
3. To give advice to the Government and other bodies on new legislation or other measures to counteract ethnic discrimination.

The Ombudsman is assisted by an Advisory Committee concerning Ethnic Discrimination. It is comprised of a judge of the Supreme Court and two politicians, one from the ruling party and one from the opposition. Its main task is to advise the Ombudsman on matters of principle, to formulate proposals for changes in legislation and to consider particular cases.

Public authorities are obliged to assist and co-operate with the Ombudsman. Private employers are obliged -under the threat of a fine- to participate in negotiations or to submit information as requested by the Ombudsman. The Ombudsman has no legal authority of his own, nor can he start proceedings before a court. It is thus more a negotiating, instructing and advisory authority than one which passes judgment (Nobel 1990, pp. 1-2).

4.6 Effects of legislation

Since the labour laws do not contain specific provisions against direct or indirect discrimination on ethnic grounds it is virtually impossible to evaluate their effects on migrants' labour market position. As far as the effects of the guide published jointly by the social partners and the Swedish Immigration Board (SIV) are concerned, these were never evaluated. Although the guide offers important code of conduct-like guidelines on the implementation of equal opportunities at work-floor level, its impact remains unclear. The one thing that is clear is the fact that there has been no effect on the unemployment rate of foreigners. Over the past decade, this rate was twice as high as the unemployment rate of Swedish nationals. In 1990 the overall unemployment rate stood at 1,8 per cent, whereas non-Nordic foreigners' unemployment peaked dramatically to reach 6,3 per cent (Hammar, 1989, pp. 8-11; Immigrant and Refugee Policy in Sweden 1991, p. 24). Therefore, the following will have to focus on the effects of the 1986 Act against Ethnic Discrimination, i.e. the activities undertaken by the Ombudsman against Ethnic Discrimination.

Over the years, the number of individual complaints submitted to the Ombudsman has increased steadily to some 600 complaints per year. About one third of these complaints are rejected because they fall outside the scope of the Ombudsman's mandate. In roughly one third of the cases complainants are advised where to go in order to safeguard their rights and in the remaining third of the cases the Ombudsman takes action himself. This action involves inquiries and negotiations with all parties concerned in order to reach a settlement which is acceptable to the complainant (Nobel, 1990, p. 3).

The majority of the complaints concern ethnic discrimination in employment, housing and public life. Of the roughly 200 complaints which are taken up yearly, about 15% concern discrimination in employment. Within this group, alleged discrimination against job applicants is by far the most common type of complaint. These complaints about ethnic discrimination in obtaining employment are extremely difficult to settle, given the difficulty in proving differential treatment on ethnic grounds and the lack of specific legislation as far as the private sector is concerned. It is only in a minority of all employment-related complaints that the Ombudsman is able to mediate a settlement which is satisfactory to the complainant. An additional constraint is the fact that the Ombudsman is not supposed to publish the findings of his investigations. Whereas the Commission for Racial Equality in the United Kingdom may publicise its findings, inter alia, in the case of discriminatory practices of named employers, the Ombudsman lacks this statutory authority. Moreover, victims of ethnic discrimination are reluctant to file complaints for fear of further impeding their chances on the labour market (Nobel 1987, pp. 5-7; idem 1989, p. 21).

Apart from dealing with individual complaints, the Ombudsman provides the general public with information on the nature and extent of ethnic discrimination and the remedies available. Specific information is supplied to interested individuals and organisations, and training courses are organised for civil servants, trade unions, employers' associations etc. Teaching, information, awareness-building and participation in the public debate concerning immigration and the treatment of migrants' in Swedish society are an important aspect of the Ombudsman's work. Finally, the Ombudsman advises the Government on legislative matters relating to foreigners and ethnic minority groups (Nobel 1989, pp. 21-22).

Based on the experience gained during his years in office, the Ombudsman is convinced that the complaints lodged with his office constitute only the proverbial tip of the iceberg (*ibid.*, p. 21). Discrimination is apparently a widespread phenomenon in Swedish working life, hence the need for specific anti-discrimination legislation. In 1989 the Ombudsman submitted proposals to the Government to outlaw all forms of ethnic discrimination on the labour market. These proposals entailed restrictions on employers' freedom to employ whomever they want. Moreover, it was proposed to divide the burden of proof in employment-related court cases: if the complainant could make it plausible that (s)he had been discriminated against on ethnic grounds, it would be up to the employer to prove that no discriminatory treatment had occurred. It was also proposed, analogous to the provision for victims of 'illegal discrimination' in the provision of goods and services, to create a possibility for victims of ethnic discrimination in working life to claim damages. These proposals have been handed over by the Government to a Commission to Study Measures against Ethnic Discrimination (see below).

The Ombudsman's activities have recently been positively evaluated by the Swedish Parliament. In the Parliament's assessment, the Ombudsman's wide possibilities to choose areas as well as methods of action, combined with his limited statutory powers, have resulted in valuable contributions to Swedish society. It was therefore decided that the Ombudsman should continue his activities along the same lines as taken during his first three years in office.

The Ombudsman participated in the work of the Special Commission Against Racism and Xenophobia which was appointed by the Government in 1987. The tasks of the Commission were to investigate what additional measures could be taken to combat racism and hostility to foreigners. In its final report, delivered in May 1989, the Commission proposed, inter alia, that a specific law against ethnic discrimination in working life should be considered. Further to these recommendations, a Commission to Study Measures against Ethnic Discrimination has been established. This Commission is to review the effectiveness of the Act against Ethnic Discrimination and to review the need for a special law against ethnic discrimination in working life. If it considers it appropriate to do so, the Commission can present proposals for such a law. The Commission's final report is not due before 1992, but given the Ombudsman's ample experience with the occurrence of employment-related discrimination, proposals for a specific law against ethnic discrimination in the labour market are to be expected (Council of Europe, 1990, p. 23).

In the absence of such a specific law, the possibilities of the Ombudsman to counter employment-related discrimination will remain severely restricted, because of his limited legal powers and the fact that no legal provisions exist against ethnic discrimination of job applicants in the private sector. As long as direct discrimination with respect to the hiring of personnel in this sector, and indirect discrimination in working life in general, are not explicitly forbidden, the efficacy of an authority such as the Swedish Ombudsman to combat labour market discrimination will remain largely illusory.

5. Conclusions

In this paper an overview has been presented of statutory mechanisms against discrimination existing in the United Kingdom, the Netherlands and Sweden. Provisions concerning labour market discrimination and their effects on migrants' labour market position were examined in detail.

In the United Kingdom's common law system there is no Constitution laying down a general principle of non-discrimination. However, the Race Relations Act of 1976 renders unlawful both direct and indirect discrimination on the grounds of race, colour, nationality and ethnic or national origin. This very detailed civil legislation is applicable to nearly every aspect of public life, including employment relationships.

In the Netherlands and Sweden, non-discrimination is a constitutional norm. The grounds covered by this norm include race, pursuant to the Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination. In the Netherlands, a host of detailed provisions outlawing discrimination and incitement to racial hatred are to be found in both the Criminal and

the Civil Code. It has been established by case law that statutory provisions on discrimination apply to both direct and indirect discrimination and that they may be extended to discrimination on the ground of nationality. As far as employment is concerned, the anti-discrimination provisions in the labour laws apply explicitly also to foreigners. In Sweden, no statutory provisions exist with respect to racial or ethnic discrimination on the labour market. However, a constitutionally safeguarded right to equality of treatment for foreigners does exist, as well as sections in the Criminal Code outlawing incitement to racial hatred and discrimination in the provision of goods and services.

Therefore, in the three countries covered in this report, migrants are meant to be equal before the law. However, numerous research reports, as summarised in Zegers de Beijl (1990), have indicated that discrimination against migrant workers is widespread and persistent. In other words, a clear discrepancy exists between the de jure and the de facto situation. In trying to explain this discrepancy, one can look at flaws in the statutory provisions and at the ways in which these provisions are enforced.

With regard to statutory provisions, the situation in the United Kingdom appears to be more or less satisfactory. Despite its limitations, the Race Relations Act of 1976 offers a comprehensive and detailed codification of migrants' right to equal treatment. Legislation in the Netherlands is scattered in both the Criminal and Civil Code. Although this results in a fairly unclear and inaccessible legislation, migrants' right to equal treatment in the labour market is explicitly provided for. In Sweden, the foreigners' constitutional right to equal treatment has, as yet, not been laid down in specific legislation guaranteeing non-discrimination in the labour market. This flaw in the legislation enables private sector employers to discriminate lawfully against job applicants on the grounds of race, colour and/or nationality.

With respect to instruments for law enforcement, it should be pointed out that statutory enforcement bodies are established both in the United Kingdom and Sweden. Whereas the powers of the Commission for Racial Equality are codified in detail, the statutory authority of the Ombudsman is limited. Combined with the flaws in the legislation as outlined above, this results in little power for the Ombudsman to settle complaints in a way that is satisfactory to the complainants. The Commission for Racial Equality has powers to assist individual complainants in litigation as well as to conduct investigations into discriminatory practices of employers. Moreover, it is empowered to issue Codes of Practice in the field of employment. Codes of Practice have proven to be effective in reducing racial discrimination. However, there is little incentive for employers to implement their recommendations voluntarily. The Dutch Bureau for Combating Racism lacks statutory power and has thus no official law enforcement function. Nevertheless, it assists individual complainants in litigation and it has acquired a sound status as an institution researching discrimination against migrants and the juridical remedies available.

In all three countries the accessibility of legal procedures for victims of employment-related discrimination was found to be insufficient. Moreover, problems in proving discrimination - since discrimination is forbidden it will usually occur covertly or even

unintentionally - result in little chances for complainants to bring, let alone to win, their case. Victims of discrimination are thus reluctant to lodge complaints, i.e. to fight for their rights with juridical means. Also, enforcement bodies were found to be lacking the financial means to carry out their tasks in such a way as to meet the demand of the victims. Budgetary constraints weaken the powers of the enforcement bodies. This is all the more disturbing when one takes into account that complainants who do receive assistance from these bodies stand a far better chance to have their cases upheld by the courts than those who have to do without.

In order to counter the flaws both in the legislative and in the enforcement sphere, several proposals have been launched. In the Netherlands, the government has proposed a Bill on Equal Treatment, which includes the establishment of a statutory enforcement body. However, this body will have less powers than the Commission for Racial Equality in the United Kingdom at present. Moreover, nationality is not included among the grounds on which discrimination is prohibited. In Sweden, proposals for legislation against discrimination in working life are being studied.

The existing enforcement bodies, whether statutory or not, have launched proposals with respect to a partial reversal of the onus of proof in discrimination cases, the establishment of full statutory enforcement bodies with wide investigative powers and redress opportunities, as well as to increase sanctions on unlawful discrimination. In the Netherlands and the United Kingdom, these proposals also include mandatory ethnic monitoring of the workforce by individual employers, policies of contract compliance by local and national governments, and measures to improve the accessibility of the courts.

These proposals for amending the legislation are based on the enforcement bodies' extensive experience with the law in their respective countries as an instrument for combating discrimination. Given the shortfall in the respective legislations as pointed out in this report, and their quite evident inability to remove discrimination of migrants in the labour market, the conclusion can only be that such amendments are necessary if the desired aims are to be achieved and that they need to be implemented speedily. Moreover, a more effective legislation would, as a welcome side effect, enhance the impact of the enforcement bodies in resolving conflicts without having to take recourse to juridical action.

Legislation is an important instrument for modifying behaviour. By enacting rigorous anti-discrimination laws the legislator can define, promote and enforce a society's goal of ensuring effective equality of opportunity and treatment. Such legislation will serve as a last remedy for victims of discrimination, while strong enforcement policies will put pressure on employers to comply with the statutory provisions and to accept conciliation efforts and instructions by enforcement bodies in the pre-judicial phase.

But legal and semi-legal methods of combating discrimination alone are not enough. Legislation by itself can never root out the prejudice and racism which underlie the discrimination to which migrants are subjected. A combined strategy is required: the implementation of active policies of education and information, as well as the issuing of Codes of Practice, need to go hand-in-hand with forceful legal action to achieve a situation in which migrants' equality before the law will result in practical equality in their daily work and life.

Annex 1

Key-informants on the effects of anti-discrimination
legislation in the field of employment

United Kingdom

Mr. Joe Charlesworth, Senior Employment Officer, Commission for Racial
Equality
Mr. Khurshid Drabu, Acting Legal Director, Commission for Racial Equality
Ms. Ann Dummett, Consultant, Commission for Racial Equality
Mr. John Whitmore, Barrister; former Legal Director, Commission for
Racial Equality
Ms. Diannah Worman, Equal Opportunities Manager, Institute for Personnel
Management

The Netherlands

Mr. Walter Jansen, Directorate Coordination of Minority Policies, Ministry
of the Interior
Mr. Jan van Kooten, Head Employment Division, Anne Frank Foundation
Mr. Aldo Kuyer, Legal Director, Netherlands' Centre for Foreigners
Ms. Anne Possel, Juridical Section, National Bureau for Combating Racism
Mr. Frans van de Pieterman, Employment Division, Anne Frank Foundation

Sweden

Mr. Tomas Hammar, Professor, Centre for Research in International
Migration and Ethnic Relations, Stockholm University.
Ms. Wuokko Knocke, Senior Researcher, Swedish Centre for Working Life
Ms. Lii Orlov Baumann, Legal Department, Ministry of Labour;
Expert to Governmental Commission to Study Measures against
Ethnic Discrimination
Mr. Peter Nobel, Ombudsman against Ethnic Discrimination.
Ms. Gunilla Upmark, Parliamentary Standing Committee on Labour Market
Issues; Expert to Governmental Commission to Study Measures
against Ethnic Discrimination
Mr. Per Virdestren, Head, Legal Department, Ministry of Labour.

Bibliography

- Adlercreutz, Axel. 'Sweden'. In: R. Blanpain (ed.) International Encyclopedia for Law and Industrial Relations. Deventer, Kluwer, 1990.
- Banton, Michael. 'Racial discrimination at work: Bristol cases, 1980-89'. In: New Community, (London), Vol. 17, no. 1, October 1990, pp. 134-139.
- Biegel, Claudia and Kenneth Tjoen-Tak-Sen. Klachten over rassendiscriminatie. 's Gravenhage, Vuga Uitgeverij, 1986.
- Biegel, Claudia, Anita Böcker, Kenneth Tjoen-Tak-Sen. Rassendiscriminatie...Tenslotte is het verboden bij de wet. Zwolle, W.E.J. Tjeenk Willink, 1987.
- Böhning, W.R. 'The protection of migrant workers and international labour standards'. In: International Migration, (Geneva), Vol. XXVI, No. 2, June 1988, pp. 133-145.
- Bourn, Colin and John Whitmore. Discrimination and Equal Pay. London, Sweet and Maxwell, 1989.
- Bouw, Carolien and Carien Nelissen. Gevoelige Kwesties. Ervaringen van migranten met discriminatie. Leiden, Centrum voor Onderzoek van Maatschappelijke Tegenstellingen, 1988.
- Choenni, Chan. 'Positieve Actie'. In: Viif jaar Landelijk Bureau Racismebestrijding (LBR) 1985-1990. Utrecht, LBR, 1990.
- Code of Practice for the Elimination of Racial Discrimination and the Promotion of Equality of Opportunity in Employment. London, Commission for Racial Equality, 1984.
- Commission for Racial Equality. Review of the Race Relations Act 1976: Proposals for Change. London, 1985.
- Commission for Racial Equality. The Race Relations Code of Practice in Employment: Are Employers Complying?. London, 1989.
- Commission for Racial Equality. Annual Report 1989. London, 1990.
- Commission for Racial Equality. Second Review of the Race Relations Act 1976. London, 1991.
- Council of Europe. Recent developments in the member states in policies relating to migration and migrants. European Committee on Migration CDMG. Stratsbourg, 1990.

- Coussey, Mary. 'The effectiveness of strategic enforcement of the Race Relations Act 1976'. Draft chapter to be published in B. Hepple and S. Szyszczak (eds.): Discrimination: the limits of the law. London, Mansell and Cassel, in press.
- Dooren, M.I. van. 'Discriminatie naar ras en de Nederlandse arbeidsmarkt'. Draft chapter to be published in A. Jacobs (ed.): Arbeid en Discriminatie. Deventer, Kluwer, in press.
- Equal Opportunities Code. London, Institute of Personnel Management, no date.
- Gedragsregels ter voorkoming van discriminatie. Amsterdam, Algemene Bond Uitzendondernemingen ABU, 1989.
- Gordon, Paul and Anne Newnham. Different Worlds. Racism and Discrimination in Britain. London, The Runnymede Trust, 1986.
- Gregory, Jeanne. Sex, Race and the Law: Legislating for Equality. London, Sage Publications, 1987.
- Groenendijk, C.A. Heeft wetgeving tegen discriminatie effect?. Zwolle, W.E.J. Tjeenk Willink, 1986.
- Groenendijk, C.A. 'Nationality and access to employment in the public service: law and practice in the Netherlands'. In: Netherlands International Law Review, (Dordrecht), Vol. XXXVI, No. 2, 1989, pp. 107-130.
- Hammar, Tomas. 'Sweden'. In: Tomas Hammar (ed.), European Immigration Policy. Cambridge, Cambridge University Press, 1985, pp. 17-50.
- Hammar, Tomas. Immigration to Sweden in 1986 and 1987; SOPEMI report no. 10. Stockholm, Stockholm University, Center for Research in International Migration and Ethnic Relations, 1989.
- Hessels, Thomas. 'Racial discrimination in the Netherlands'. Paper presented to the Meeting of Persons Responsible for Combating Discrimination on Nationality, Ethnic or Racial Grounds. Strasbourg, Council of Europe, 1987.
- ILO. ILO standards and action for the elimination of discrimination and the promotion of equality of opportunity in employment. International Labour Standards Department, Equality of Rights Branch, Geneva, 1991.
- Immigrant and Refugee Policy in Sweden 1991. Stockholm, Ministry of Labour, 1991.
- Immigrants in the Company. Stockholm, LO-PTK-SAF-SIV, 1987.
- Immigrants in Sweden. Stockholm, The Swedish Institute, 1989.

Kruyt, Arriën. 'The role of national legislation and international instruments in combating discrimination on nationality, ethnic or racial grounds'. Paper presented to the meeting of experts on the role of national legislation and international instruments on nationality, ethnic or racial grounds. Strasbourg, Council of Europe, 1989.

Kumar, Vinod. Industrial Tribunal Applicants under the Race Relations Act 1976. London, Commission for Racial Equality, 1986.

Landelijk Bureau Racismebestrijding LBR. Jaarverslag 1987. Utrecht, 1988.

Landelijk Bureau Racismebestrijding LBR. Viif jaar Landelijk Bureau Racismebestrijding (LBR) 1985-1990. Utrecht, 1990.

Landelijk Bureau Racismebestrijding LBR. Werkplan 1991. Utrecht, 1991.

Leeman, Yvonne and Swami Saharso. Je kunt er niet omheen. Hoe Marokkaanse, Molukse en Surinaamse jongeren reageren op discriminatie. Lisse, Swets en Zeitlinger, 1989.

Lester, Anthony. 'Anti-discrimination legislation in Great Britain'. In: New Community, (London), vol. XIV, no. 1/2, autumn 1987, pp. 21-31.

Letter by the Minister of Justice to the Chairman of the Lower House of Parliament, dated 8 May 1990. 's Gravenhage, Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 1989-1990, 20.239, nr. 18.

Nobel, Peter. 'The first year in office'. Paper presented to the meeting of persons responsible for combatting discrimination on nationality, ethnic or racial grounds. Strasbourg, Council of Europe, 1987.

Nobel, Peter. The Alien under Swedish Law. Stockholm, The Ombudsman against Ethnic Discrimination, 1989.

Nobel, Peter. 'Remarks on ethnic fairness and justice; highlights of experience gained as Sweden's first Ombudsman against Ethnic Discrimination'. Paper presented to the Colloquium on Human Rights, organised by the Council of Europe and the Raoul Wallenberg Institute, Lund.

Nota rechtspositie en sociale integratie minderheden. 's Gravenhage, Ministerie van Binnenlandse Zaken, 1991.

Policy Studies Institute. 'The enforcement of the race Relations Act 1976'. A draft report prepared for the Home Office. London, Policy Studies Institute, March 1990.

Possel, A.C. Rechtspraak Rassendiscriminatie. Lelystad, Vermande, 1987.

Possel, A.C. Rechtspraak Rassendiscriminatie 1986-1987. Lelystad, Vermande, 1988.

- Possel, A.C. Met recht rassendiscriminatie bestrijden. Zwolle, W.E.J. Tjeenk Willink, 1990(a).
- Possel, A.C. 'Juridische ontwikkelingen bij de bestrijding van rassendiscriminatie'. In: Viif jaar Landelijk Bureau Racismebestrijding (LBR) 1985-1990. Utrecht, LBR, 1990(b).
- Possel, A.C. Rechtspraak Rassendiscriminatie 1988-1990. Zwolle, W.E.J. Tjeenk Willink, 1991.
- Racial Discrimination. A guide to the Race relations Act 1976. London, Home Office, 1987.
- Swedish Immigration Policy. Stockholm, Ministry of Labour, 1984.
- The National Ombudsman of the Netherlands. 's Gravenhage, Nationale Ombudsman, 1990,
- The Runnymede Trust. Combating racism in Europe. London, The Runnymede Trust, 1987.
- Van Duyne Strobosch, A.J. Bestrijding van discriminatie naar ras. 's Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1983.
- Zegers de Beijl, Roger. Discrimination of Migrant Workers in Western Europe (Geneva, ILO, December 1990; mimeographed World Employment Programme working paper; restricted).

C. INTERNATIONAL MIGRATION FOR EMPLOYMENT
Working Papers

1. International labour migration and international development, by C.W. Stahl, Jan. 1982 (out of print).
2. Towards a system of recompense for international labour migration, by W.R. Böhning, Feb. 1982 (out of print).
3. Contract migration policies in the Philippines, by L.S. Lazo, V.A. Teodosio and P.A. Sto. Tomas, Mar. 1982 (out of print).
4. Contract migration in the Republic of Korea, by S. Kim, Apr. 1982 (out of print).
5. Emigration of scarce skills in Pakistan, by M. Ahmad, May 1982 (out of print).
- 6.F Les clandestins et la régularisation de 1981-1982 en France, par J.-P. Garson et Y. Moulier, 10 mai 1982 (out of print).
- 6.E Clandestine immigrants and their regularisation in France, 1981-1982, by J.-P. Garson and Y. Moulier, 10 May 1982 (out of print).
7. Out of the shadows - A review of the 1980 regularisation of status programme in Australia, by D. Storer with the assistance of A. Faulkner, June 1982.
8. International contract migration in the light of ILO instruments, with special reference to Asian migrant-sending countries, by W.R. Böhning, July 1982 (out of print).
- 9.S La amnistia migratoria de 1974 en Argentina, por L. Mármora, Feb. 1983 (out of print).
- 9.E The 1974 amnesty for migrants in Argentina, by L. Mármora, Feb. 1983.
- 10.F La libre circulation à l'intérieur d'une Communauté entre pays en développement, par W.R. Böhning, décembre 1983.
- 10.E Freedom of movement within a community of developing countries, by W.R. Böhning, Dec. 1983 (out of print).
- 11.F L'administration du travail de l'immigré en situation irrégulière en Espagne, en Grèce et en Italie, par S. Ricca, janvier 1984 (out of print).
- 11.E Administering migrant workers in an irregular situation in Greece, Italy and Spain, by S. Ricca, Jan. 1984 (out of print).
12. Recruitment practices and working and living conditions of Asian migrant workers in the Middle East: Problems and possible solutions, by Z. Zar, May 1984 (out of print).
13. International labour migration and the ASEAN economies, by C.W. Stahl, June 1984 (out of print).
14. International labour migration and skill scarcity in the Hashemite Kingdom of Jordan, by I.J. Seccombe, July 1984.
- 15.S Immigración ilegal y matrícula general de extranjeros en Venezuela, par A. Michelena et al., agosto 1984.

- 15.E Illegal immigration and the general register of foreigners in Venezuela, by A. Michelena et al., August 1984.
- 16.rev Bibliography on international return migration (2nd revised edition), September 1985.
- 17.F Le retour assisté des migrants qualifiés dans leur pays d'origine: Les programmes multilatéraux de l'ONU (TOKTEN) et du CIM, par S. Ardittis, October 1984 (out of print).
- 17.E The assisted return of qualified migrants to their countries of origin: The UNDP and IOM multilateral programmes, by S. Ardittis, October 1984 (out of print).
- 18.S Escasez de recursos humanos calificados y migraciones internacionales en la Argentina, por J. Gurrieri, S. Léopore y L. Mármora, noviembre 1984.
- 18.E Scarce skills and international migration in Argentina, by J. Gurrieri, S. Léopore and L. Mármora, November 1984.
- 19.S La emigración de recursos humanos calificados y el ajuste en el mercado de empleo del Uruguay, por C.A. Aguiar, diciembre 1984.
- 19.E Outflow of skilled labour and the employment market adjustment in Uruguay, by C.A. Aguiar, December, 1984 (out of print).
20. Recent trends and prospects of black migration to South Africa, by F. de Vletter, Jan. 1985 (out of print).
- 21.S El trabajador migrante en situación irregular y su legalización en Venezuela, por R. Torrealba, Feb. 1985.
- 21.E Migrant workers in an irregular situation and their regularisation in Venezuela, by R. Torrealba, Feb. 1985 (out of print).
22. Agreements concerning the employment of foreign black labour in South Africa, by A. Whiteside and C. Patel, July 1985 (out of print).
23. The rights and welfare of migrant workers: scope and limits of joint action by southern African migrant-sending countries, by F. de Vletter, Nov. 1985.
24. Migrations clandestines, régularisations et marché du travail en France: contraintes nationales et internationales, par J.-P. Garson, décembre 1985.
25. Working conditions of Pakistani migrant workers in the Middle East, by Farooq-i-Azam, January 1986.
26. Sri Lanka's experience with international contract migration and the reintegration of return migrants, by P. Athukorala, March 1986 (out of print).
27. Migrant Workers in West Africa: with special reference to Nigeria and Ghana, by Yaa Fremppoomaa Yeboah, October 1986.
28. The pattern and consequences of declining mine labour recruitment in Botswana, by John Taylor, November 1986.
29. The South African mining industry and Mozambican migrant labour in the 1980s: an analysis of recent trends in employment policy, by Centro de Estudos Africanos, Universidade Eduardo Mondlane, Jan. 1987.
30. The Jordanian migration system in transition, by Allan M. Findlay, March 1987.

31. One hundred years of job reservation on the South African mines, by Jack and Ray Simons, May 1987 (out of print).
32. Las politicas de retorno de recursos humanos calificados en Colombia: evaluaci3n y orientaciones para su mejoramiento, por Carlos A. Patiño G. y Jorge Diaz Ramirez, Diciembre 1986.
- 33.D Hinwendung zur Selbständigkeit bei Gastarbeitern mit besonderer Berücksichtigung von Türken, von Regine Erichsen und Faruk Sen, Juni 1987 (out of print).
- 33.T F. Almanya'daki Türklerde Isçilikten Isadamligina Yönelis ve Gelisme Perspektifleri, Regine Erichsen, Faruk Sen, June 1987 (out of print).
34. Future developments in the demand for labour by the South African mining industry, by Pundy Pillay, July 1987.
35. The role of international labour migration in the transformation of an economy: the case of the Yemen Arab Republic, by Allan M. Findlay, August 1987 (out of print).
36. Perceptions and attitudes of Batswana migrant workers toward the South African gold mines, with special reference to living and working conditions, legal issues and trade unions, by Louis Molamu, Athaliah Molokomme and Gloria Somolekae, September 1987.
37. Mozambican migrant workers in South Africa: the impact of the expulsion order, by Centro de Estudos Africanos, Universidade Eduardo Mondlane, October 1987.
38. The health of mine workers in Botswana: a study of the effects of mining and migration, by Dr. E.T. Maganu, January 1988.
39. Migration de retour en Europe du Sud, par Solon Ardittis, février 1988.
40. The prospects for absorbing migrant miners into the Botswana economy, by R. Majelantle and X. Mhozya, March 1988 (out of print).
41. Participation in South African mining safety: A postal survey of black migrant workers' organisations and management, by J.P. Leger and M. Mothibeli, June 1989.
42. Manpower and population evolution in the GCC and the Libyan Arab Jamahiriya, by J.S. Birks and C.A. Sinclair, October 1989.
43. Arab return migration from the Gulf Co-operation Council States: Patterns, trends and prospects, by Allan Findlay, October 1989.
- 44.D Probleme und Eingliederungseingpässe der türkischen Migranten in der Bundesrepublik Deutschland, von Faruk Sen, November 1989.
- 44.E Problems and Integration Constraints of Turkish Migrants in the Federal Republic of Germany, by Faruk Sen, November 1989.
- 44.T Federal Almanya'da Yasayan Türk Göçmenlerinin Uyum Sürecinde Karsilastiklari Sorunlar, Faruk Sen, Kasim 1989.
45. An assessment of Turkish Labor Migration to western Europe, by Philip L. Martin, January 1990 (out of print).
- 46.E Some economic, social and human rights considerations concerning the future status of third-country nationals in the Single European Market, by W.R. Böhning and J. Werquin, April 1990.

- 46.F Réflexions d'ordre économique, social et sur les droits de l'homme concernant le futur statut des nationaux des pays tiers dans le marché intérieur européen, par W.R. Böhning et J. Werquin, avril 1990.
- 47.D Zusammenleben von Deutschen und Ausländern in Stadtteilen von Düsseldorf, von Peter König, Juni 1990.
- 47.E Cohabitation of Germans and Foreigners in Districts of Düsseldorf, by Peter König, June 1990.
- 48. Prospects for Foreign Migrant Workers in a Democratic South Africa, by Fion de Vletter, September 1990
- 49. Discrimination of Migrant Workers in Western Europe, by Roger Zegers de Beijl, December 1990.
- 50. Foreign Female Domestic Workers: HELP WANTED! by Patricia Weinert, March 1991.
- 51.E Foreign Women in Domestic Service in Madrid, Spain, by Colectivo Ioé, April 1991.
- 51.S Trabajadoras Extranjeras de Servicio Doméstico en Madrid, España, por Colectivo Ioé, Avril 1991.
- 52. Ethnic Turks from Bulgaria: An Assessment of their Employment and Living Conditions in Turkey, by Wolf Scott, May 1991.
- 53. Filipino Migrant Women in Domestic Work in Italy, by Lega Italo-Filippina Filippini Emigrati, July 1991.
- 54. Discrimination Against Immigrant Workers in Australia, by Bureau of Immigration Research, July 1991.
- 55. Migration Pressure: What is it? What can one do about it?, by W.R. Böhning, P.V. Schaeffer and Th. Straubhaar, October 1991.
- 56. ALTHOUGH EQUAL BEFORE THE LAW ... The scope of anti-discrimination legislation and its effects on labour market discrimination against migrant workers in the United Kingdom, the Netherlands and Sweden, by Roger Zegers de Beijl, October 1991.

PROGRAMA MUNDIAL DEL EMPLEO

723
II

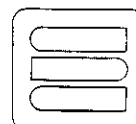
DOCUMENTO DE TRABAJO

MIGRACIONES INTERNACIONALES CON FINES DE EMPLEO

Discriminación del trabajador migrante en Venezuela

por
Ricardo Torrealba

Oficina
Internacional
del Trabajo
Ginebra



PROGRAMA DE INVESTIGACION DE EMPLEO MUNDIAL

Documento de Trabajo

MIGRACIONES INTERNACIONALES CON FINES DE EMPLEO

Discriminación del Trabajador Migrante en Venezuela

por

Ricardo Torrealba

Nota: Los documentos de trabajo publicados por el Servicio de Migraciones Internacionales con fines de Empleo son documentos preliminares que se publican con el fin exclusivo de estimular la discusión y los comentarios críticos. Son de uso reservado y no deben citarse sin autorización.

Enero 1992

Copyright © Organización Internacional del Trabajo 1992

Las publicaciones de la Oficina Internacional del Trabajo gozan de la protección de los derechos de propiedad intelectual en virtud del protocolo 2 anexo a la Convención Universal sobre Derecho de Autor. No obstante, ciertos extractos breves de estas publicaciones pueden reproducirse sin autorización, a condición de que se mencione la fuente. Para obtener los derechos de reproducción o de traducción hay que formular las correspondientes solicitudes al Servicio de Publicaciones (Derechos de autor y licencias), Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza, solicitudes que serán bien acogidas.

ISBN 92-2-308343-5

Primera edición 1992

Las denominaciones empleadas, en concordancia con la práctica seguida en las Naciones Unidas, y la forma en que aparecen presentados los datos en las publicaciones de la OIT no implican juicio alguno por parte de la Oficina Internacional del Trabajo sobre la condición jurídica de ninguno de los países, zonas o territorios citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras.

La responsabilidad de las opiniones expresadas en los artículos, estudios y otras colaboraciones firmados incumbe exclusivamente a sus autores, y su publicación no significa que la OIT las sancione.

Las referencias a firmas o a procesos o productos comerciales no implican aprobación alguna por la Oficina Internacional del Trabajo, y el hecho de que no se mencionen firmas o procesos o productos comerciales no implica desaprobación alguna.

Las publicaciones de la OIT pueden obtenerse en las principales librerías o en oficinas locales de la OIT en muchos países o pidiéndolas a: Publicaciones de la OIT, Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza, que también puede enviar a quienes lo soliciten un catálogo o una lista de nuevas publicaciones.

CONTENIDO DEL INFORME

	<u>Page</u>
A. <u>PROLOGO</u> , por W. R. Böhning	ii
B. <u>DISCRIMINACION DEL TRABAJADOR MIGRANTE EN VENEZUELA</u> , por Ricardo Torrealba	
1. Introduction	1
2. La inmigración hacia Venezuela	8
La población extranjera en los años ochenta	12
Transición de la escuela al trabajo	23
3. Políticas y legislación migratorias en Venezuela	25
Las políticas migratorias	25
La legislación migratoria	29
4. Encuesta sobre discriminación de trabajadores migrantes	34
5. Discriminación de trabajadores migrantes en Venezuela	42
6. Cambios en la situación laboral por propia decisión	50
Empresarios	50
Trabajadores por cuenta propia	55
7. Discriminación social	61
8. Alcances de las políticas y legislación antidiscriminatorias	68
9. Conclusiones	70
10. Bibliografía	75
C. <u>MIGRACIONES INTERNACIONALES CON FINES DE EMPLEO:</u> <u>DOCUMENTOS DE TRABAJO.</u>	78

A. PROLOGO

Este es un documento publicado por el Servicio de Migraciones Internacionales con Fines de Empleo de la OIT. Los objetivos del Servicio consisten en contribuir a: 1) la evaluación, el diseño y la ejecución de políticas en materia de migración internacional conformes a los objetivos económicos y sociales de los gobiernos y de las organizaciones de empleadores y trabajadores y 2) el aumento de la igualdad de oportunidades y de trato, de la protección de los derechos y la dignidad de los trabajadores migrantes y de los miembros de sus familias. Sus medios de acción son a) estudios e informes, b) servicios de asesoría, c) actividades de cooperación técnica, d) reuniones técnicas y e) trabajos relacionados con instrumentos y normas internacionales. El Servicio también recopila, analiza y difunde información relevante a los miembros y unidades de la OIT y a otras partes interesadas.

La OIT tiene la obligación constitucional de proteger los "intereses de los trabajadores empleados en países que no son los suyos." Tradicionalmente, esto se ha realizado por medio de la elaboración, adopción y supervisión de normas internacionales del trabajo, en particular el Convenio relativo a los trabajadores migrantes (revisado en 1949), (núm. 97); el Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111); el Convenio de igualdad de trato (seguridad social), 1962 (núm. 118); el Convenio sobre los trabajadores migrantes (disposiciones complementarias), 1975 (núm. 143); el Convenio sobre la conservación de los derechos en materia de la seguridad social, 1982 (núm. 157); y las recomendaciones que los suplementan (1). El objetivo principal de estos instrumentos legales internacionales es influenciar leyes y reglamentos nacionales en los países que ratifican los Convenios de forma que cambien no únicamente la legislación sino también las prácticas actuales.

La mayor preocupación de las normas de la OIT en cuanto a los trabajadores migrantes es la no-discriminación o igualdad de trato y de oportunidades. Muchos países tienen presentes estos objetivos en las esferas económica y social. Ciertos países que ratifican los Convenios de la OIT (2) hacen lo posible por cumplir con las obligaciones que derivan de su ratificación. En este caso se podría asumir que la discriminación no tendría lugar en la legislación o en las prácticas de estos países. Desafortunadamente, hay gran prueba de indicios de que esta suposición no resulta válida en ciertos aspectos, especialmente en el lugar de trabajo, tanto en empresas privadas como públicas; igualmente ocurre con los países que no han ratificado los Convenios.

-
- (1) Ver también W.R. Böhring: "The protection of migrant workers and international labour standards", International Migration, Vol. 6, No. 2 (1988), pp. 133-145.
- (2) Treinta y ocho en el caso del Convenio núm. 97, quince en el caso del Convenio núm. 143, treinta y siete en el caso del Convenio núm. 118 y dos en el caso del Convenio núm. 157.

Podrían existir diferentes razones para ello, tales como el campo de aplicación de las legislaciones nacionales e internacionales, su generalidad o su aparente falta de aplicación, por ejemplo, en cuanto a la colocación de trabajo en empresas privadas.

Cualquiera que sea la razón, los indicios de trato discriminatorio donde no debería de existir, según los principios generales establecidos, fueron lo suficientemente graves como para iniciar un estudio de la información disponible. Mi colega, Roger Zegers de Beijl, emprendió este estudio en las materias que constituyen una gran preocupación para la OIT con respecto a los principales países europeos que emplean migrantes (3). El estudio no se limitó únicamente a los países que habían ratificado los Convenios relevantes ya que el propósito no era el de examinar el efecto de los Convenios de la OIT en esta materia.

El actual documento preparado por Ricardo Torrealba presenta los resultados de un proyecto de investigación sobre la dimensión y la gravedad de la discriminación hacia los trabajadores migrantes en Venezuela.

Enero 1992

W.R. Böhning

(3) Roger Zegers de Beijl: Discrimination of migrant workers in western Europe, (Geneva, ILO, December 1990; mimeographed World Employment Programme working paper; restricted).

B. DISCRIMINACION DEL TRABAJADOR MIGRANTE EN VENEZUELA

por

Ricardo Torrealba

(Professor Asociado, Universidad de Santa María,
Caracas, Venezuela)

1

"Aquí no les gustan los indios, nos tratan algunos como si fuéramos menos. A los niños los burlan por el acento, costumbres y el color. Nos mudamos a una zona de peruanos solamente y allí sí estamos bien. Allí todos nos apoyamos porque sabemos las necesidades que pasamos para venir"

(Trabajador peruano en Venezuela, abril de 1991).

1. INTRODUCCION

En los últimos diez años los movimientos migratorios en América Latina han experimentado importantes cambios. Los factores de expulsión de población relacionados con altas tasas de desempleo, bajos niveles de remuneración, pérdida del poder adquisitivo del salario y diferenciales entre signos monetarios del continente se han acentuado a lo largo del decenio de los ochenta. En general, en todos los países latinoamericanos ha tenido lugar una intensa recesión económica y laboral acompañada de un acelerado deterioro de las condiciones de vida de la población, a consecuencia de la coyuntura de crisis que vive la región desde mediados de los años setenta y de las políticas de ajuste destinadas a neutralizar la misma.

El impacto de la crisis económica se ha reflejado en forma drástica en los países tradicionalmente receptores de población migrante: Argentina y Venezuela. En ambos países se han reducido sensiblemente los flujos migratorios legales, en tanto que la migración ilegal parece incrementarse, en momentos en que se profundizan las políticas migratorias y de empleo desti-

nadas a proteger los puestos de trabajo para la población nacional. El panorama migratorio latinoamericano se torna cada día más complejo, puesto que mientras crece la masa de migrantes potenciales se reducen cada vez más las oportunidades migratorias que los países de la región pueden ofrecer.

Es un criterio comúnmente aceptado que en períodos de crisis económica y contracción laboral los sentimientos de xenofobia y las situaciones de discriminación contra el trabajador extranjero suelen tornarse más intensas. Este criterio es particularmente relevante en el caso latinoamericano, en el que las más importantes corrientes migratorias son de tipo laboral. A diferencia de lo que ocurre en otros continentes, los factores de discriminación hacia el trabajador extranjero se desdibujan con frecuencia en el contexto de las diversas sociedades nacionales latinoamericanas, las cuales suelen presentar una imagen de igualitarismo y permisividad. La proximidad cultural juega un papel importante en el proceso de inserción del migrante en la sociedad receptora y las relaciones migrante-población nacional presentan diversos niveles de friccionalidad determinados por la nacionalidad, el nivel de instrucción, la calificación laboral y el status social del individuo. Así por ejemplo, las dificultades para el migrante con un idioma diferente al que se habla en el país de acogida, como suele ocurrir en Europa, no son el caso más frecuente en los países latinoamericanos, donde continua predominando la migración intraregional y fronteriza. En cambio, otros componentes como el país y la región de origen, la raza, el color, el sexo, la calificación laboral y la legislación del trabajo sí son factores potenciales que pueden conducir a situaciones discriminatorias contra el trabajador migrante y su grupo familiar.

En la mayoría de países latinoamericanos la legislación laboral y migratoria nacional contempla algún tipo de normativa destinada a evitar la discriminación en el trabajo. En el contexto internacional, el Convenio 97 y la Recomendación 86 relativos a los trabajadores migrantes, el Convenio 111 relativo a la discriminación en materia de empleo y ocupación, los Convenios 117 y 118 relativos a la política social y la igualdad de trato de nacionales y extranjeros en materia de seguridad social, el Convenio 143 relativo a la pro-

moción de la igualdad de oportunidades y trato y el Convenio 157 sobre el mantenimiento de los derechos a la seguridad social, son los más importantes instrumentos internacionales destinados a impedir o contrarestar la discriminación del trabajador migrante y a promover la igualdad de trato y ocupación entre nacionales y extranjeros. No obstante, los Convenios y Recomendaciones de la OIT en tal materia sólo han sido ratificados por algunos Estados latinoamericanos¹. Al no estar ratificados por muchos de los Estados miembros latinoamericanos, no son obligantes para los mismos, con lo cual el riesgo potencial de discriminación en contra el trabajador migrante puede ser mayor que en aquellos Estados que sí han ratificado tales normativas.

Por otra parte, el componente discriminatorio hacia el trabajador migrante suele manifestarse en la mayoría de los casos en forma de prácticas institucionalizadas por la vía de los empleadores, las condiciones de trabajo abusivas y las relaciones del trabajador extranjero con sus compañeros y con el personal de supervisión. Componentes de la dinámica laboral como el reclutamiento, los niveles de remuneración, la promoción a cargos de mayor jerarquía, el acceso al entrenamiento, la asignación de equipos y maquinarias, la liquidación de prestaciones sociales y el trato laboral, pueden llegar a constituir factores de discriminación que atentan contra las condiciones laborales, de acceso al trabajo y a la igualdad de trato y ocupación de la persona que migra a otro país con fines de empleo.

Otra forma de discriminación, escasamente abordada por la literatura especializada, pero que también impacta negativamente al trabajador migrante es la que se podría definir como "discriminación social". La segregación socio-cultural que suelen experimentar los migrantes --o grupos de ellos-- por parte de los nacionales de la sociedad receptora se manifiesta no solamente en las relaciones sociales, el acceso a la vivienda, la participación política y las actitudes de rechazo y/o burla por motivo de nacionalidad, raza o color, sino también en las actividades laborales que de manera individual

¹ Hasta el momento, en los países de América del Sur el Convenio 97 ha sido ratificado por Brasil, Ecuador, Uruguay y Venezuela. El Convenio 143 sólo ha sido ratificado por Venezuela (OIT 1987).

realizan estos trabajadores migrantes en los mercados laborales no estructurados.

En América Latina en general, uno de los rasgos centrales de la dinámica laboral reciente es el crecimiento acelerado del sector informal de la economía urbana y de las microempresas. La informalidad laboral ha impactado indistintamente al conjunto de sociedades latinoamericanas y en todas ellas ha sido una alternativa de generación de ingresos tanto para la población nacional como para la extranjera. Esta es una situación de gran relevancia para el conjunto de la dinámica laboral y las relaciones de trabajo, puesto que, como se señala en un reciente estudio, "se estima que el empleo en el sector no estructurado creció aproximadamente en un 6,6 por ciento al año entre 1980 y 1987, esto es, un 56 por ciento más o menos en todo el período... el crecimiento dinámico en el sector no estructurado de las ciudades latinoamericanas lo ha convertido, pues, en un baluarte contra el desempleo manifiesto, especialmente durante la recesión de principios del decenio de los ochenta" (OIT 1989:33).

En el caso del trabajador migrante, el ingreso al sector informal urbano o la constitución de pequeñas empresas productoras de bienes y servicios son alternativas frecuentes, como respuesta coyuntural a las adversas condiciones de los mercados laborales urbanos y al deterioro del poder adquisitivo de los salarios. En tal sentido, no se puede perder de vista que las relaciones laborales que derivan del trabajo por cuenta propia o como empresario independiente son radicalmente diferentes a la relación como trabajador asalariado en una empresa del sector formal. En este caso, el trabajador migrante debe estructurar un nuevo sistema de relaciones con clientes, proveedores y, en el caso de empresarios independientes, con personal empleado bajo su directa responsabilidad y supervisión. Estas relaciones pueden dar origen a situaciones discriminatorias y/o de rechazo totalmente novedosas y sensiblemente diferentes a aquellas generadas por una relación asalariada dentro de una escala jerárquica de organización del trabajo, tal y como predomina en los contextos laborales tradicionales del sector formal de la economía.

En este documento se analizan estas cuestiones desde la perspectiva de Venezuela como país de inmigración. El análisis de los resultados de un estudio de campo realizado entre trabajadores migrantes residentes en Caracas y entre grupos de empleadores, sectores sindicales y sectores gubernamentales del país es complementado con la discusión en torno a los aspectos relacionados con el tratamiento del trabajador migrante en la legislación venezolana y las situaciones discriminatorias que pueden inferirse a partir de la información secundaria disponible. El estudio explora también otros aspectos igualmente relevantes como la transición de la escuela al trabajo, las situaciones discriminatorias en el campo de la selección y la contratación, los cambios en la situación laboral por propia decisión y los alcances y efectos de una nueva Ley del Trabajo y de las políticas y legislación antidiscriminatorias dentro de la actual coyuntura de crisis económica que vive el país. Asimismo, se asigna especial atención a los procesos de discriminación social y a las situaciones laborales que afectan al trabajador migrante por cuenta propia y a los pequeños empresarios en la economía urbana.

Para fines metodológicos, es preciso establecer algunas precisiones relacionadas con la terminología utilizada en este estudio. El término "migrante" hace referencia a aquellos trabajadores y su grupo familiar que han abandonado su país de origen o de residencia habitual para establecerse en Venezuela con carácter permanente y con miras a realizar actividades legales remuneradas; el término incluye también a aquellos trabajadores por cuenta propia que poseen visa de residencia². Por "migrante ilegal" o "trabajador ilegal" se entiende todo aquel trabajador que ha ingresado y permanece en el país sin los documentos que autoricen su permanencia, o que habiendo ingresado en forma legal (caso el ingreso con visa de turista) permanece en el país una vez vencido el plazo legal de permanencia o que realice

² El artículo 11 del Convenio 97 excluye específicamente a los trabajadores por cuenta propia y a los trabajadores fronterizos. No obstante, para fines de este trabajo se ha considerado pertinente la inclusión de los trabajadores por cuenta propia, dada la relevancia de éstos en los mercados laborales señalada anteriormente. Además, un sector importante de los mismos está conformado por trabajadores que anteriormente estaban insertos en una relación asalariada y que fueron desplazados de los sectores estructurados a consecuencia de la contracción de los mercados laborales y las dificultades para obtener un nuevo empleo.

actividades remuneradas sin la debida autorización laboral o la visa de residente expedida por las autoridades migratorias competentes.

El termino "discriminación" es utilizado siguiendo los standars en uso de la OIT, en particular lo señalado en el Artículo 1 del Convenio 111, que lo define como "cualquier distinción, exclusión o preferencia basada en motivos de raza, color, sexo, religión, opinión política, ascendencia nacional u origen social que tenga por efecto anular o alterar la igualdad de oportunidades o de trato en el empleo y la ocupación"³.

Debido a que la discriminación como tal presenta diversas formas de manifestación, se ha estimado conveniente operacionalizar el concepto a partir de cuatro situaciones básicas: 1) discriminación directa, en aquellos casos en que el trabajador migrante es objeto de una situación discriminatoria, como lo expresa el Convenio 111, por causa de su ascendencia nacional, raza, color, sexo, religión, opinión política o ascendencia social; 2) discriminación indirecta, en aquellos casos en que sin existir criterios discriminatorios establecidos o claramente visibles, el trabajador sea objeto de rechazo o sea desestimulado a través de políticas laborales relacionadas con aspectos como criterios excluyentes de selección, limitaciones de ascenso, condiciones de trabajo desventajosas, etc., las cuales ocurren de hecho, más no de derecho; 3) discriminación formal, para caracterizar aquellos casos en que tiene lugar un tratamiento discriminatorio del trabajador extranjero frente al nacional, como consecuencia de aspectos contenidos en leyes y otras normativas laborales y 4) discriminación informal, para designar aquellas situaciones discriminatorias no reglamentadas y que derivan de prejuicios, xenofobia y otras manifestaciones de intolerancia en la sociedad receptora⁴.

El contenido central de este estudio se basa en los resultados de una encuesta aplicada a 200 trabajadores extranjeros residentes en Venezuela, concretamente en el Area Metropolitana de Caracas, ciudad capital que

³ OIT, Convenio 111 relativo a la discriminación en materia de empleo y ocupación, 1958.

⁴ Para un análisis detallado de estos aspectos, véase Zegers de Beijl (1990:3).

concentra más de tres millones de habitantes y las más importantes actividades gubernamentales y de servicios del país. La casi absoluta carencia de información o referencias puntuales relacionadas con la discriminación del trabajador extranjero en la literatura especializada sobre migración y empleo dio origen a la encuesta antes mencionada. La misma se aplicó entre abril y mayo de 1991 y contó con tres tipos de cuestionarios con preguntas generales comunes y preguntas específicas para cada grupo particular: uno para trabajadores asalariados en el sector formal de la economía (empresas con más de 5 trabajadores); otro para trabajadores por cuenta propia en el sector informal de la economía y un tercero para pequeños y medianos empresarios, indistintamente de su ubicación formal o informal. Para la determinación de la estructura de la muestra por sexo, nacionalidad, ocupación y sector productivo se siguieron los resultados de distribución y segmentación de la población extranjera en edad de trabajar de la Encuesta Nacional de Migración de 1987⁵.

Además de la encuesta se realizaron 50 entrevistas abiertas, semi-estructuradas, entre gerentes generales, gerentes de relaciones laborales y gerentes de recursos humanos de empresas del sector privado; miembros de alto nivel de la dirigencia sindical y funcionarios de alto nivel del Servicio Nacional de Empleo de Venezuela. Por estas vías se pudo obtener información específica sobre aspectos relacionados con la discriminación del trabajador migrante desde varias perspectivas: la de las experiencias y percepciones de los propios trabajadores, las opiniones de quienes son responsables de la contratación y manejo laboral, y la de aquellas personas que tienen que ver con la problemática laboral en los sectores gubernamental y sindical.

⁵ La Encuesta Nacional de Migración se aplicó en Venezuela durante el primer trimestre de 1987, anexa a la Encuesta de Hogares que semestralmente realiza la Oficina Central de Estadística e Informática de la Presidencia de la República (OCEI). En la misma se recogió información específica sobre la situación laboral de la población extranjera de 15 y más años residente en el país para ese momento. La Encuesta Nacional de Migración fue realizada bajo la directa coordinación del Ministerio del Trabajo y contó con la asistencia técnica de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM). Las tareas de dirección general del proyecto fueron responsabilidad del autor de este documento. Para un análisis detallado de la misma, véase REPUBLICA DE VENEZUELA (1987a) y Torrealba (1988).

De esta forma, el estudio refleja los resultados de la primera aproximación sistemática, elaborada a partir de datos empíricos y con instrumentos específicos, al tema de la discriminación del trabajador migrante en Venezuela en un contexto multisectorial conformado por el marco legal vigente, la información estadística disponible y los sentimientos y opiniones de los propios actores: los trabajadores y los empleadores.

2. LA INMIGRACION HACIA VENEZUELA

La migración internacional ha sido un componente importante de la dinámica demográfica de Venezuela. Durante la república agro-exportadora, desde 1830 hasta la segunda década del siglo XX, fue preocupación permanente de los gobiernos estimular la inmigración como un medio de enfrentar el reducido poblamiento del territorio y obtener mano de obra para las actividades agropecuarias. Se consideraba al inmigrante un elemento poblador y civilizador para países que, como Venezuela, presentaban un considerable atraso económico y social.

Los resultados de las políticas y legislación migratorias fueron desalentadores durante el siglo XIX y comienzos del XX y es sólo a partir de 1945 cuando se inicia un flujo permanente de población migrante hacia el país, el cual se va a mantener hasta 1958. Las condiciones socio-económicas de la Europa de postguerra y la expansión económica de Venezuela a consecuencia de la consolidación de la industria petrolera hicieron que el país se convirtiera en zona de atracción de población migrante procedente esencialmente de España, Italia y Portugal.

En términos estadísticos, la población extranjera que en 1941 representa el 1,3% de la población total se incrementa al 4,1% en 1950, con valores absolutos de 49.308 y 206.767 personas nacidas en el exterior para los años respectivos (Cuadro 1). Durante el periodo 1945-1959 los saldos migratorios mantienen signos positivos todos los años, alcanzando un valor máxi-

mo de 57.542 personas en 1955 y un mínimo de 9.767 personas en 1959⁶. Durante esos años los mayores ingresos son de población procedente de España, Italia y Portugal, en tanto que la inmigración colombiana declina sensiblemente⁷. La población originaria de Europa del sur representa en esa época más del 90,5% de los flujos migratorios y para 1955 de cada 100 inmigrantes europeos 50 son españoles, 37 italianos, 12 portugueses y 1 de otros países europeos (Chen y Picouet 1980:44).

CUADRO 1

VENEZUELA-POBLACION NACIDA EN EL EXTERIOR CENSOS 1941-1981

Censo	Población total	Población nacida en el exterior	% de la población total	Saldo intercensal
1941	3.850.771	49.308	1,28	157.459
1950	5.034.838	206.767	4,10	
1961	7.523.999	526.188	6,99	319.4212
1971	10.721.522	585.352	5,46	59.164
1981	14.516.735	1.048.320	7,22	462.968

Fuente: REPUBLICA DE VENEZUELA. Censos Nacionales de Población y Vivienda de los respectivos años.

A partir de 1958, con el derrocamiento de la dictadura militar y el establecimiento del régimen democrático se produce una contracción migratoria que se prolonga durante todo el decenio de los sesenta. Esta contracción es ocasionada en el plano internacional por la recuperación de la economía europea y la inversión de las tendencias migratorias en ese continente y, en el plano venezolano, por la aplicación de una política migratoria fuertemente

⁶ REPUBLICA DE VENEZUELA. *Anuario Estadístico*, años respectivos.

⁷ La participación de la población colombiana es del 41,3% de la población extranjera total en 1936; para 1941 es de 34,0%, de 22,0% en 1950 y de 18,9% en 1961. Sólo a partir de los años sesenta comienza a incrementarse y ya en 1971 es del 30,2% (Chen y Picouet 1980:45).

restrictiva a consecuencia de la crisis recesiva que vive el país en esos años y que va a afectar sensiblemente los mercados de trabajo⁸.

Durante ese período la estructura de la ocupación presenta importantes variaciones. Hasta comienzos de la década de 1940 predomina la agricultura como principal ocupación de la población extranjera que ingresa al país. A partir de 1945 y en especial desde 1948 se produce una diversificación y las ocupaciones predominantes pasan a ser las de ingeniero, comerciante, albañil, carpintero, agricultor, mecánico y obrero (Berglund y Hernández Calimán 1985). Esta migración se caracteriza por el predominio de población masculina, un alto porcentaje de personas casadas y una distribución por edades concentrada en los grupos entre 17 y 40 años, con un índice de permanencia en el país de 51%. La mayor parte de la misma se concentró en Caracas, el estado Zulia (estado petrolero fronterizo con Colombia) y en los estados centrales del país donde ha tenido lugar el mayor desarrollo industrial del país.

En la década de 1960 las tendencias migratorias de los años anteriores se invierten. A consecuencia de una política migratoria fuertemente restrictiva y de la contracción en el empleo que llega a expandir la tasa de desempleo abierto a 10,7% en 1964 (Banco Central de Venezuela 1971:76), los saldos migratorios presentan valores negativos todos los años (salvo 1964-1966 donde el saldo es positivo) hasta 1971, cuando la tendencia se torna nuevamente positiva. A pesar de esto, el saldo global de la década es positivo, con un valor de 2.386 personas (Torrealba y Oropeza 1988:108). La composición de los flujos migratorios también se modifica: colombianos y portugueses presentan valores positivos durante toda la década, mientras que españoles e italianos reducen sensiblemente su participación en el conjunto de la población extranjera⁹.

⁸ Para un análisis detallado del período, véase Torrealba y Oropeza (1988), en particular el capítulo III.

⁹ "Los inmigrantes americanos aumentan de 26% en 1961 a 39.9% en 1971, en especial los colombianos que representan respectivamente el 18.1% y el 30% del total de extranjeros. En el mismo lapso los europeos bajan del 70.2% al 55.8%; ...los grupos más afectados son los italianos (disminuyen del 23% al 14.6%) y los españoles (de 31.4% a 25.1%) mientras que los portugueses aumentan de 8% a 11.4%" (Mármora 1982:20).

Para 1971 el 11.2% de la población extranjera laboraba en el sector agrícola, el 38,2% eran profesionales, técnicos y personal administrativo, el 18,4% se desempeñaba como operario en el sector industrial y el 12,7% en el sector de servicios domésticos y personales. Al comparar estos valores con los de 1961 se observa un estancamiento de los grupos de mayor calificación laboral, una reducción de la participación en el sector de operarios y artesanos de 27,4% en 1961 a 19,0% en 1971 y un incremento de las ocupaciones de menor calificación laboral (Torrealba y Oropeza 1988:109).

El otro hecho relevante de la década es el crecimiento acelerado de la migración ilegal procedente de Colombia. Arbeláez (1977:32) ha estimado para el período 1963-1973 un ingreso ilegal de 268.000 colombianos en Venezuela y Cardona et al (1983:59) estiman en 320.000 personas el flujo ilegal entre 1964-1974. Estimados de organismos oficiales de Venezuela y Colombia coinciden en señalar un valor aproximado de 400.000 ingresos ilegales en el mismo período (Sassen-Koob 1979:459).

En los años setenta, a consecuencia del boom petrolero de 1973-1974 y la acelerada expansión de la economía y la oferta laboral en Venezuela, se consolidan las tendencias migratorias de la década anterior. Entre 1971 y 1979 los saldos migratorios presentan valores positivos todos los años y la población extranjera pasa a ser de 585.352 en 1971 a 1.048.320 en 1981¹⁰ (ver Cuadro 1). Durante ese período la migración procedente de Europa se caracteriza por el predominio de nacionales de Portugal (más del 50% de la inmigración europea) y la declinación de italianos y españoles. Los mayores aportes de población provienen de Colombia, del resto de países andinos (Bolivia, Ecuador y Perú), de Chile y Argentina.

En el caso de la población originaria de Europa, los flujos migratorios acumulados entre 1971-1980 fueron de 71.313 personas. Estos flujos

¹⁰ La estimación de omisión censal de la población extranjera en el censo de 1981 ha sido calculada a través de diversos métodos en aproximadamente 10%; de tal forma, la población extranjera para ese año oscilaría entre un mínimo de 1.108.991 personas y un máximo de 1.182.086, excluida la población ilegal (Bidegain 1986:16)

estaban conformados principalmente por portugueses y nacionales de otros países de Europa, en tanto que los nacionales de Italia y España, nacionalidades tradicionales de mayor aporte migratorio, presentaban valores de 4.793 y 3.806 respectivamente para los años mencionados. Los valores de población europea representaron apenas el 23,9% de los saldos migratorios totales para el período, lo cual es indicativo de la drástica reducción experimentada por la migración europea hacia el país. En contraste, en el mismo período los flujos migratorios de población americana se incrementan considerablemente alcanzando un valor de 220.916 personas, equivalentes al 74,2% de los saldos migratorios totales. Las nacionalidades más representativas fueron colombianos (72.271 personas) y norteamericanos (45.000 personas), concentrando ambos grupos el 53,1% de los flujos migratorios procedentes de países americanos.

Como se desprende de los datos, la tendencia predominante durante la década de 1970 fue al crecimiento de la inmigración procedente de los países americanos, en particular de Colombia, y a la reducción de los ingresos de población europea. Al mismo tiempo, las nacionalidades tradicionales de inmigración se redujeron aún más, consolidando la migración de retorno que se venía produciendo desde los años sesenta.

La población extranjera en los años ochenta

Según los datos del XI Censo Nacional de Población y Vivienda, en 1981 residían en Venezuela un total de 1.074.629 personas nacidas en el exterior¹¹, equivalentes al 7,4% de una población total de 14.516.735 personas (Cuadro 2). Los datos corroboran la marcada declinación de la población europea y el fuerte incremento de la población originaria de países americanos, la cual representa en ese año el 62,1% de la población extranjera total. El crecimiento más importante corresponde a Colombia, en tanto que la mayor declinación se produce entre la población europea, en especial los nacionales

¹¹ Incluye naturalizados y nacidos en el exterior de padres venezolanos.

de Italia y España.

CUADRO 2

VENEZUELA POBLACION NACIDA EN EL EXTERIOR SEGUN PAIS DE NACIMIENTO CENSOS DE 1971 Y 1981

País	1971	%	1981	%
TOTAL*	596.456		1.074.629	
AMERICA	240.039	40.24	667.519	62.11
Argentina	3.971	0.66	11.541	1.07
Chile	3.093	0.51	25.200	2.34
Colombia	180.144	30.20	508.166	47.28
Perú	2.183	0.36	21.116	1.96
Rep. Dominicana	1.801	0.30	17.719	1.64
Otros países	48.847	8.18	83.777	7.79
AFRICA	2.650	0.44	4.286	0.39
ASIA	23.464	3.93	35.386	3.29
EUROPA	329.850	54.12	349.117	32.48
España	149.747	25.10	144.505	13.44
Italia	88.249	14.79	80.002	7.44
Portugal	60.430	10.13	93.029	8.65
Otros países	41.424	6.94	31.581	2.93
OCEANIA	199	0.03	278	0.02
NO DECLARADO	253	0.04	18.043	1.67

* Incluye naturalizados y nacidos en el exterior de padres venezolanos
FUENTE: REPUBLICA DE VENEZUELA, XI Censo Nacional de Población y Vivienda. (1985:LXXIX).

Durante los años ochenta los flujos migratorios declinan sensiblemente (Cuadro 3). La tendencia de los setenta a la ganancia de población se revierte drásticamente y a partir de 1979 los valores de los saldos migratorios se hacen negativos todos los años. La mayoría de análisis realizados sobre este período coinciden en señalar que las principales causas de esta nueva situación migratoria fueron las políticas de desaceleración del aparato

CUADRO 3
VENEZUELA-SALDOS MIGRATORIOS DE EXTRANJEROS POR NACIONALIDAD
1980-1989

País	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
TOTAL	-16.578	-36.800	-23.190	-5.159	-28.143	-6.720	-25.593	-3.597	-12.588	878
AMERICA	-12.650	-25.758	-19.439	-1.240	-16.065	-4.807	-14.336	2.340	-6.080	6.278
Colombia	-7.871	-11.874	-11.492	-6.031	-11.255	-3.408	-16.074	-1.237	-1.378	4.260
EUROPA	-3.594	-10.099	-4.038	-3.570	-11.193	-1.700	-11.472	-6.360	-6.765	-6.843
España	-1.156	-997	-628	-506	-2.367	-1.892	-2.276	3.365	-774	-2.423
Italia	-2.073	-3.606	-2.663	-121	-1.283	-951	-3.072	-13.958	-815	-2.526
Portugal	-1.142	-405	1.107	-2.178	-253	1.226	-2.818	-114	-3.436	-4.593
RESTO DEL MUNDO	-334	-943	287	-349	-885	237	215	423	257	-565

FUENTE: REPUBLICA DE VENEZUELA, Anuarios Estadísticos, años respectivos.

productivo implementadas desde el año 1979, la devaluación del bolívar de 1983¹², el cuadro recesivo de la economía venezolana a partir de 1984, los altos valores del desempleo (en especial en la construcción y la industria) y las políticas de ajuste que han deteriorado sensiblemente las condiciones de vida de la población en Venezuela.

A comienzos de esa década (diciembre de 1980 a abril de 1981) se aplicó en Venezuela una medida de excepción destinada a legalizar la situación de la población que para ese momento se encontraba en situación ilegal en el país. La medida, conocida como "Matrícula General de Extranjeros" registró un total de 266.795 personas de las cuales el 96,2% correspondía a nacionales de países latinoamericanos (Colombia 92,3%). Los resultados de la Matrícula despejaron algunas opiniones en torno a la cuantía de la población ilegal en Venezuela, la cual se calculaba en varios millones y arrojó como resultado un perfil de la población ilegal bastante cercano al de la población en situación legal¹³.

Al momento de la elaboración de este documento los datos más recientes disponibles son los de la Encuesta Nacional de Migración de 1987, ya que los resultados oficiales del XII Censo Nacional de Población y Vivienda realizado en octubre de 1990 aún no han sido publicados. Los resultados de la Encuesta de Migración indican que durante la década de 1980 hay una reducción de los valores globales de la inmigración. Dentro de los nuevos ingresos, parecen reducirse aquellos con fines estrictamente laborales y de personas sin acompañantes, incrementándose en cambio los movimientos de reagrupación familiar o la migración de familias completas. Al mismo tiem-

¹² Hasta febrero de 1983 existió un tipo de cambio único de Bs. (bolívars) 4,30 por US\$. A partir de ese momento se estableció un régimen de cambio diferencial basado en un dólar preferencial para las transacciones oficiales y un dólar "turístico" sometido a las fluctuaciones de la oferta y la demanda. En los actuales momentos existe un tipo único de cambio dentro de una tendencia histórica a la devaluación sistemática del signo monetario venezolano. Al momento de la elaboración de este documento el cambio se situaba en Bs. 55,75 por US \$; es decir, una devaluación del 1.394% en relación al valor del año 1983.

¹³ Para un análisis detallado de los resultados de la Matrícula General de Extranjeros, véase los trabajos de Michelena et al (1984), Pellegrino (1984), Torrealba (1985) y Van Roy (1984).

po, se mantiene la tendencia al ingreso de un importante número de población femenina que supera ampliamente a la población masculina, sin que existan diferencias sensibles de estos grupos con los de la década anterior.

Para 1987 la población nacida en el exterior de 15 y más años de edad¹⁴ era de 881.567 personas, representando el 7,98% entre una población total (mayor de 15 años) de 11.037.333 personas. El 42,8% (377.655 personas) eran naturales de Colombia, en tanto que los europeos representaban el 36,3% (320.480 personas). Del resto de nacionalidades, el grupo más representativo fue el de otros países de América (no incluye Estados Unidos) con 121.040 personas, equivalentes al 13,7% de la población extranjera total.

De esta población el 63,8% se encuentra en los grupos de edades de 15-44 años, con una mayor concentración en el grupo 25-44 años (50,8% de la población total). Las mayores concentraciones en los grupos jóvenes corresponden a colombianos y naturales de otros países de América; con valores de 78,0% en los grupos de 15-44 años. La población europea se concentra en los grupos de 25-44 años (35,3%) y 45-64 años (46,0%). Este segmento reúne el mayor número de población de 65 años y más, concentrando el 59,9% del total de la población nacida en el exterior comprendida en ese grupo de edades. En la población extranjera hay un marcado equilibrio entre población masculina (50,9%) y femenina (49,1%), con un índice de masculinidad de 103,7. En la población colombiana predominan las mujeres (54,2%) sobre los hombres (45,8%) con un índice de masculinidad de 84,5. La población europea presenta características totalmente diferentes, pues los hombres (56,1%) predominan sobre las mujeres (43,9%) con un índice de masculinidad de 127,9.

La mayoría de la población nacida en el exterior tiene algún nivel de educación primaria (46,6%) o secundaria (36,7%). Los valores del analfa-

¹⁴ Todos los datos se refieren a población de 15 y más años de edad, por estar destinada la Encuesta a explorar esencialmente los componentes laborales de la población extranjera y por ser ese el tramo mínimo de edad que registra la Encuesta de Hogares. Para el momento de realización de la Encuesta la población total de Venezuela era de 18.166.792 personas (REPUBLICA DE VENEZUELA 1987b:3).

betismo son bajos (4,8%), y la población con niveles de educación superior representa el 10,4%. Los valores más altos de analfabetismo corresponden a las mujeres (58,3%), pero en el nivel de primaria éstas presentan una proporción mayor que los hombres (52,1%). En el nivel de educación superior la población masculina representa el 70,4% en contraste con el bajo valor de la femenina. Los más altos niveles de analfabetismo se encuentran en la población colombiana (69,8% de la población analfabeta total); los valores entre las mujeres colombianas (56,3%) son mayores que entre los hombres.

Los datos sobre tiempo de residencia sugieren que en los últimos años se ha desacelerado la migración internacional hacia el país. Del total de población nacida en el exterior, 60,7% tiene 10 y más años de residencia en el país, 18,6% entre 6 y 9 años, 19,0% entre 1 y 5 años y 0,6% (5.058 personas) menos de 1 año de residencia. La población europea es la más antigua; el 75,9% de la misma tiene 10 y más años de residencia y sus valores se reducen sensiblemente en los años recientes. Para el caso de la población colombiana, el 52,5% tiene 10 y más años de residencia, aunque en el grupo con residencia inferior a 1 año esta nacionalidad concentra el 75,8% de la población de reciente ingreso. Estos valores sugieren que la migración de colombianos, si bien se ha reducido sensiblemente, no se ha detenido. En términos generales, y para todas las nacionalidades, se constata una tendencia al crecimiento de la población femenina durante al menos los últimos cinco años.

Entre las razones para migrar a Venezuela¹⁵, para el 47,8% las "razones de trabajo" son el motivo principal de migración. En orden de importancia, la razón "acompañar a un familiar" representó el 32,7% y la razón "vivienda" el 10,0%. Estos tres grupos concentran el 90,5% de las respuestas, en tanto que otras razones como "estudios", "enfermedad", "inseguridad social" y "otras" representan el 9,5% restante. El predominio de la razón "trabajo" ratifica la apreciación general de que se trata de migraciones laborales, pero sin que la misma llegue a tener un peso abrumador e independiente-

¹⁵ Para el segmento de población que migró en los últimos cinco años y a quien estaba dirigida la pregunta.

mente de que aquellas personas que declararon otra razón diferente a "trabajo" se hayan orientado, una vez en el país, hacia una inserción laboral como parece suele ocurrir con frecuencia. Para el segmento de población masculina, la razón "trabajo" representa el 68,3%, en contraste con la población femenina, en la que dicha respuesta es del 30,2%. En el caso de las mujeres la razón "acompañar a un familiar" concentra los mayores valores (49,5%).

Para el momento de realización de la Encuesta, el 62,2% de la población total nacida en el exterior de 15 y más años estaba ocupada. La población masculina concentra el 70,7% de la población ocupada total, en tanto que las mujeres representan el 29,3%. Los naturales de Colombia agrupan el 43,5% de la población ocupada total, seguidos por los europeos con un 34,7%. Del resto de nacionalidades el más representativo es el grupo "Otros países de América" con un 14,7%. En conjunto, estos tres grupos de nacionalidades reúnen el 92,9% de la población ocupada nacida en el exterior. En el caso de los hombres la población europea ocupada (39,8%) está a la par con la colombiana (39,7%), seguidos por los naturales de otros países de América (13,1%) y de Asia, África y Oceanía (4,9%). La población femenina presenta una distribución diferente: los mayores valores corresponden a mujeres colombianas (52,9%), en tanto que las europeas sólo representan el 22,2%. Se observa también altos valores de ocupación entre las mujeres de otros países de América (8,5% de la población femenina ocupada).

En el aspecto ocupacional, las mayores concentraciones se producen en los grupos "empleado u obrero en empresa particular" (54,2%) y "trabajador por cuenta propia" (21,9%). Del resto de categorías, la de mayor importancia relativa es "patrono o empleador" (17,8%). La población colombiana se concentra esencialmente en los grupos "empleado u obrero" (65,2%) y en "actividades por cuenta propia" (22,6%). Un comportamiento parecido se observa en los naturales de otros países de América (56,7% y 18,1%). En el caso de los europeos, 42,5% se ubica como "empleado u obrero", 28,9% como "patrono o empleador" y 22,4% en "actividades por cuenta propia". Entre la población masculina nacida en Colombia las mayores concentraciones se producen en las categorías "empleado u obrero" (63,2%) y "trabajador por cuen-

ta propia" (22,2%), en tanto que para la población femenina los valores son de 68,8% y de 23,4% respectivamente. Para los naturales de Europa, en la población masculina predominan los empleados u obreros (41,1%), seguidos de patronos o empleadores (33,5%) y trabajadores por cuenta propia (21,9%). Entre la población femenina los mayores valores se encuentran en empleados u obreros (48,7%) y trabajadores por cuenta propia (24,7%). La distribución en la población de otros países de América se asemeja bastante a la correspondiente a la población europea.

Como se aprecia, la población nacida en el exterior residente en Venezuela para 1987 se caracterizaba por el predominio de trabajadores asalariados. Hay un importante sector dedicado a actividades por cuenta propia, situación más o menos común a todas las nacionalidades y en la cual tiene alta participación la población femenina. Existe un importante sector de patronos o empleadores, dentro del cual destacan los europeos, colombianos y naturales de otros países de América. Esta distribución se asemeja en términos generales a la del año 1981, lo cual indica que la composición ocupacional se ha mantenido relativamente estable en años recientes, salvo en el caso de los trabajadores por cuenta propia, grupo donde se mantiene un crecimiento sostenido.

La estructura de la ocupación por rama de actividad económica presenta mayores concentraciones en los grupos "comercio" (29,5%), "industria manufacturera" (22,7%) y "servicios" (22,0%), representando en conjunto el 74,2% de la ocupación. Otros grupos importantes son "construcción" con 8,6% y "agricultura" con 7,3%. La población colombiana se concentra en servicios (28,1%), industria manufacturera (26,9%), comercio (19,4%), agricultura (12,3%) y construcción (7,9%). La población europea se concentra en comercio (37,5%), industria manufacturera (20,1%), servicios (13,6%) y construcción (8,7%). Entre la población masculina destaca el caso de la población colombiana, la cual presenta un valor importante en actividades agrícolas (18,6% de la población masculina colombiana ocupada y 73,9% de la población masculina total nacida en el exterior ocupada en la agricultura). Para la población femenina la mayor proporción se encuentra en servicios (41,1%),

comercio (26,9%) e industria manufacturera (19,2%).

En términos de la ocupación, la población que migró durante los últimos cinco años (1982-1986) presentaba altos valores de ocupación: el 63,6% se encontraba trabajando (94.841 ocupados, 4.915 cesantes y 700 buscando trabajo por primera vez) y el 32,6% se encontraba fuera de la fuerza de trabajo. La tasa bruta de desocupación fue de 5,6%, muy inferior a la tasa de desocupación nacional ubicada en 9,8% (REPUBLICA DE VENEZUELA 1987b). Entre los hombres los más altos valores de la ocupación corresponden a los europeos (73,9%); el resto de nacionalidades presenta valores por encima del 60,0% en todos los casos. La población cesante más numerosa es la de otros países de América (49,9%) y la de Colombia (32,3%). De la población fuera de la fuerza de trabajo, la mayoría se concentra en la categoría estudiantes, representando los colombianos y los naturales de otros países de América el 95,6% del total.

En el caso de la población femenina, las mayores tasas de ocupación corresponden a naturales de otros países de América (50,9%) y de Colombia (46,1%), en tanto que la mayor tasa de cesantía corresponde a las colombianas (73,4% de la población femenina cesante). Del conjunto de población femenina fuera de la fuerza de trabajo, la mayor proporción se encuentra en la categoría oficios del hogar con un alto porcentaje de población colombiana y, en menor grado, en la categoría estudiante, predominando igualmente la población colombiana.

Los cambios más significativos en la movilidad ocupacional han tenido lugar en la población femenina que anteriormente realizaba oficios del hogar y que ahora muestra una marcada tendencia a ingresar al mercado laboral. Existe una gran movilidad desde el sector de artesanos y operarios hacia los grupos "vendedores", "trabajadores de los servicios" y, muy especialmente, hacia "otras ocupaciones". Este hecho podría ser indicativo de la tendencia a la informalización de la ocupación que ha sido particularmente intensa entre artesanos y operarios. La población femenina presenta menores niveles de movilidad, destacando el hecho de que una parte apreciable de la

misma se encontraba en "otra situación" en relación con su ocupación anterior y que la mayor inclinación es a insertarse en los grupos de "vendedores", "trabajadores de los servicios" y "otras ocupaciones". El tipo de movilidad que se observa y los grupos ocupacionales más afectados por este proceso indican la presencia de una tendencia orientada hacia la informalización de la ocupación, hecho que guarda correspondencia con el comportamiento laboral reciente de la población nacional.

A partir de la información disponible, en términos globales las principales tendencias migratorias hacia Venezuela se caracterizan en la actualidad por la declinación de los flujos migratorios y la reducción de la migración masculina, al tiempo que se incrementa el componente femenino. La baja en términos absolutos de la población nacida en el exterior indica además la existencia de movimientos de retorno que contribuyen a la reducción de este segmento de población desde 1981 hasta el presente. Lo anterior no significa que se hayan detenido los ingresos de población extranjera, sino que coexisten dos patrones migratorios: 1) inmigración y 2) migración de retorno, con flujos de salida mayores que los de ingreso.

En términos de estructura, la población migrante se caracteriza por estar constituida esencialmente por personas jóvenes en edad de trabajar, entre quienes predomina una orientación hacia la migración con fines de empleo. La tendencia más notoria ha sido la migración de personas solas, en particular entre colombianos y naturales de otros países de América, grupos que constituyen el contingente más numeroso de la inmigración reciente hacia el país. En los últimos años se puede apreciar además la migración de familias completas con fines de reunificación familiar.

La estructura y dinámica laboral de la población migrante se caracteriza por las altas tasas de participación, por presentar menores tasas de dependencia y por su marcada orientación al trabajo tanto entre los hombres como en las mujeres. La desocupación entre la población extranjera es menor que entre la venezolana, siendo apreciable la capacidad de la población femenina para insertarse rápidamente en el mercado laboral. Existe una fuerte

tendencia a la movilidad laboral y a los desplazamientos entre diferentes grupos de ocupación. Resulta significativa la gran movilidad desde el sector de "artesanos y operarios" hacia otros sectores ocupacionales, en tanto que los ingresos a dicho sector permanecen casi estacionarios. Asimismo, existe una marcada tendencia a la informalización de la ocupación; el sector informal de la economía está recibiendo población procedente de virtualmente todos los grupos ocupacionales restantes, tanto de los nacidos en Venezuela como de los nacidos en el exterior.

Las bajas tasas de desocupación de los nacidos en el exterior llaman la atención sobre la orientación al trabajo de este segmento de población y las mismas podrían ser indicativas de varias situaciones; en primer lugar, que existen redes de asistencia y cooperación que facilitan la rápida inserción laboral del trabajador migrante; en segundo lugar, que pareciera existir una cierta propensión por parte del sector empleador a contratar trabajadores extranjeros, situación que puede ser explicada por una mayor o mejor calificación (como es el caso de los mercados laborales fronterizos) y/o por un comportamiento más estable del trabajador extranjero; en tercer lugar, porque las condiciones de vida y motivaciones del trabajador extranjero le obligan a mantenerse inserto a como de lugar dentro del sector laboral, a diferencia del trabajador nacional que puede contar con redes de asistencia familiar que le permiten sobrellevar por más largo tiempo una situación de desempleo.

En el inicio de la década de 1990, la información preliminar disponible parece indicar que los ingresos de población ilegal se han incrementado. Diversas agencias oficiales coinciden en señalar que esta población procede esencialmente de Colombia, República Dominicana, Haití, Trinidad y países andinos (Ecuador, Perú y Bolivia en orden de importancia), ingresando al país por las zonas fronterizas con Colombia, en movimientos que sugieren el inicio de una nueva tendencia al crecimiento de la inmigración hacia Venezuela.

Transición de la escuela al trabajo

La información disponible en Venezuela sobre situación educativa de la población extranjera es virtualmente inexistente. La escasa información con que se cuenta proviene de los censos de población y vivienda, puesto que ningún otro organismo del sector público hace un seguimiento sistemático de la variable educación con relación a población nacida en el exterior. De igual forma, aspectos relacionados con la transición de población extranjera de la escuela al trabajo son desconocidos.

Según los datos del Censo de 1981, la población extranjera inactiva (12 y más años de edad) era de 266.147 personas, las cuales incluyen amas de casa, incapacitados para trabajar y estudiantes. Para ese mismo año, la población en edad escolar (5 a 19 años) era de 160.192 personas, equivalentes al 14,9% de la población extranjera total. Es de suponerse que la mayoría de esa población se encontraba cursando algún nivel de educación para ese momento.

En Venezuela no existen restricciones para el ingreso de población extranjera al sistema educativo formal conformado por nueve grados de escuela básica, 2 de bachillerato diversificado y educación superior. El estudiante extranjero ingresa en igualdad de condiciones con el estudiante nacional, salvo en lo referente a equivalencias y las llamadas materias patrias (Historia y Geografía de Venezuela, Formación Ciudadana), y siempre que cumpla con los requisitos de inscripción que son similares a los de la población nacional. Igual oportunidad de acceso tiene el trabajador extranjero a los sistemas de formación para el trabajo como es el caso de la oferta del Instituto Nacional de Cooperación Educativa (INCE).

Una alternativa para la población extranjera es la existencia en Caracas y algunas de las principales ciudades del país de colegios destinados particularmente a alumnos de una determinada nacionalidad. No obstante, el acceso a tales colegios es muy limitado por los altos costos de matrícula que

los mismos suponen, beneficiando en consecuencia a un muy reducido sector de la población extranjera, la mayoría de la cual sólo tiene acceso de hecho al sistema educativo público.

Los estudios relacionados con segunda generación de migrantes (Motta 1989, Zaldivar 1986) sugieren que no existen mayores dificultades para el ingreso a la educación y luego al campo laboral de hijos de inmigrantes. No obstante, esta apreciación es válida esencialmente para hijos de europeos, la mayoría de ellos nacidos en el país y, en consecuencia, venezolanos. Se desconoce, sin embargo, cuál pueda ser la situación real de los hijos de migrantes americanos y de otros continentes que han nacido en el exterior y que se encuentran en el país en edad de estudiar o de ingresar por primera vez al mercado de trabajo.

Algunos hechos puntuales pueden señalarse en torno a la situación de la población extranjera. Los niños nacidos en el exterior de menores recursos que asisten regularmente a las escuelas públicas tienen acceso a los programas sociales del Estado venezolano (beca alimenticia, beca de útiles escolares, vaso de leche escolar) en iguales condiciones que los niños venezolanos. Existe no obstante evidencia que indica que los padres extranjeros son discriminados por las maestras responsables de distribuir tal tipo de ayudas en las escuelas, dejándoles de últimos o entregándoles las dotaciones que vienen incompletas o en mal estado. Si bien esta situación no puede ser generalizable sin estudios que indaguen el problema a fondo, la misma indica la existencia de un comportamiento discriminatorio contra el niño extranjero y sus padres, la cual debe tener otros niveles de reproducción al momento de la inscripción escolar y el ingreso a los mercados laborales.

Los señalamientos anteriores ilustran el casi absoluto desconocimiento en Venezuela sobre la situación de la población extranjera en edad escolar y la total ausencia de información sobre la transición de la escuela al trabajo y las situaciones de discriminación que puedan derivar de tales circunstancias, destacando la necesidad de más investigación en este campo del conocimiento sobre el trabajador migrante en Venezuela.

3. POLITICAS Y LEGISLACION MIGRATORIAS EN VENEZUELA

Las políticas migratorias

El tratamiento moderno de la inmigración hacia Venezuela se remonta a 1945, momento en que una "Junta Revolucionaria de Gobierno" asume el poder y comienza a desechar las políticas agraristas y étnicas prevalecientes hasta ese momento para dar paso a una visión más consona con los cambios económicos y sociales experimentados por el país a consecuencia de la explotación petrolera. La nueva concepción migratoria conservó el criterio poblador y colonizador que se venía manejando desde el siglo XIX, pero desechó la idea de la superioridad étnica del europeo y la inferioridad del venezolano. Los problemas relacionados con la colonización agrícola fueron pasando progresivamente a un segundo plano y se comenzó a recibir población extranjera dentro de la dualidad legalmente establecida: el ingreso asistido de inmigrantes dentro del marco y lineamientos de la Ley de Inmigración y Colonización y el ingreso espontáneo e indiscriminado de población, dentro de figuras jurídicas diferentes a la de inmigrante contempladas en la Ley de Extranjeros. Estas medidas se vieron reforzadas por la actitud de apertura que adoptó el Estado venezolano ante el problema de los refugiados europeos y por las facilidades en el otorgamiento de visas que propiciaron el ingreso masivo de población extranjera.

En años subsiguientes, en particular a partir de 1952 cuando se consolida en el poder un régimen militar establecido en 1948, la política migratoria se va a caracterizar por su amplia apertura, la reducción al mínimo de los mecanismos de ingreso y control y la progresiva eliminación de la figura del inmigrante contemplada en la Ley de Inmigración y Colonización, para privilegiar el ingreso espontáneo de población extranjera¹⁶. Entre 1948 y 1958 se establece en el país una política migratoria de puertas abiertas,

¹⁶ En ese año se firma un convenio con el Comité Intergubernamental para las Migraciones Europeas (CIME), destinado a adelantar programas de reunificación familiar, estimándose que entre 1952 y 1961 ingresaron al país cerca de 49.000 extranjeros por directa gestión del CIME.

con grandes facilidades para el ingreso de población extranjera y con muy escasos criterios de selectividad. En correspondencia con la nueva realidad económica y social del país, se fue reduciendo cada vez más el otorgamiento de visas de inmigrante, pasando a predominar el otorgamiento de visas de transeúnte o de residente. Asimismo, durante ese período se va a conformar una tendencia que se mantiene aún en el presente a abandonar sistemáticamente el marco legislativo vigente, para asignar mayor importancia a las decisiones de política coyuntural en materia migratoria.

En el año 1958, luego del derrocamiento de la dictadura militar, se comienzan a introducir una serie de correctivos en lo que había sido la política migratoria aplicada hasta ese momento. De una política de puertas abiertas se deriva a otra de restrictividad y selectividad, destinada a contrarrestar en parte las altas tasas de desempleo y a proteger el empleo para la mano de obra nacional.

Estos criterios son mantenidos por los gobiernos de los años sesenta, aunque a mediados de esa década el tema de la inmigración selectiva fue objeto de una fuerte discusión a nivel nacional, debido a las opiniones encontradas de diversos sectores nacionales. Mientras el sector oficial asumía una ambigua posición manteniendo el planteamiento de la inmigración selectiva, el sector empresarial agrupado en la Federación de Cámaras y Asociaciones de Comercio (FEDECAMARAS) emprendía una fuerte campaña de opinión orientada a propiciar una mayor apertura al proceso de inmigración selectiva, argumentando la baja calificación de la mano de obra nacional. La principal central obrera del país, la Confederación de Trabajadores de Venezuela (CTV), en cambio, se enfrentaba abiertamente a FEDECAMARAS exigiendo mayores controles a la inmigración ilegal y una más efectiva protección de la mano de obra nacional.

A lo largo de la década de 1970 ocurrieron en el país importantes acontecimientos que modificaron sensiblemente el cuadro de las políticas migratorias. El boom petrolero de 1973-1974, que se prolongó hasta comienzos de los años ochenta, representó para Venezuela cuantiosos ingresos fiscales que estimularon aceleradamente el aparato productivo, la inversión

pública y privada y la oferta laboral. Durante la década se mantiene una política de inmigración selectiva, aun cuando la realidad inmigratoria comienza a experimentar modificaciones de importancia.

Para ese momento existían dos elementos centrales en la problemática inmigratoria: por una parte, la creciente demanda de mano de obra a consecuencia de la expansión del aparato productivo nacional y la carencia de personal calificado y, en muchos casos, la insuficiencia de mano de obra nacional para cubrir las necesidades laborales. Por otra parte, el incremento de población indocumentada, lo cual se consideraba negativo, debido a que introducía una serie de distorsiones en el crecimiento económico y social del país.

A partir de 1976, se introducen varias modificaciones en el tratamiento de la problemática migratoria. Aun cuando se sientan las bases para un mejor y más moderno tratamiento administrativo de la inmigración, todo indica que el manejo de ésta no se correspondió con lo que fue la intencionalidad política y la realidad misma. La evaluación que se ha realizado de la gestión estatal en materia migratoria durante ese período ha puesto en evidencia lo siguiente: 1) que la política de inmigración selectiva fue nominal, porque en la práctica operó un sistema de inmigración abierta y espontánea; 2) que los flujos migratorios rebasaron todas las expectativas nacionales y la capacidad de control de los organismos de inmigración, y 3) que pese a la declaración oficial destinada a controlar la inmigración espontánea y a estimular la inmigración selectiva, la realidad del proceso productivo y de los mercados laborales rebasó cualquier tipo de política implementada al respecto y ante lo cual el gobierno venezolano no tuvo otra opción que permitir el ingreso masivo de población extranjera (Motta y Antequera 1983, Torrealba 1986, Torrealba y Oropeza 1988, Torrealba et al 1983).

En la década de 1980 se introducen diversos cambios en los aspectos administrativos de la inmigración hacia Venezuela. En mayo de 1984 el Consejo Nacional de Recursos Humanos fue eliminado lo cual significó la desaparición del organismo que había asumido lo concerniente al proceso de

planificación y seguimiento de la política inmigratoria del país. A partir de ese momento lo concerniente a admisión, control y salida de extranjeros es potestad exclusiva de la Dirección General Sectorial de Identificación y Extranjería (DIEX) del Ministerio de Relaciones Exteriores, en tanto que lo correspondiente a inmigración selectiva de personal calificado es competencia de la Oficina de Inmigración Selectiva del Ministerio del Trabajo.

La más reciente medida administrativa es la Resolución Conjunta de los Ministerios de Relaciones Exteriores y Relaciones Interiores sobre normas para expedición de visas del 28 de abril de 1989 (Gaceta Oficial Nº 34.211 del 3 de mayo de 1989). Según esta circular, las visas serán de turista, de tránsito y de transeúnte (ordinaria, de negocios, de estudiante y laboral). Se asigna a la DIEX el otorgamiento de la visa ordinaria de transeúnte, en tanto que el resto de visas podrán ser otorgadas por los funcionarios consulares en coordinación con el organismo antes mencionado. Las visas de transeúnte laboral deberán ser tramitadas por los empresarios interesados ante la DIEX, lo cual virtualmente desliga al Ministerio del Trabajo de su participación en el proceso de inmigración selectiva. La permanencia durante un año con visa de transeúnte da derecho a la visa de residente, la cual tendrá una duración de cinco años.

Como se desprende de esta nueva Resolución Conjunta, el panorama de la política de inmigración selectiva es bastante incierto. De hecho, se mantiene la declaración oficial en torno a la selectividad inmigratoria pero, en la práctica, lo que está operando es un sistema que da una casi absoluta discrecionalidad al cuerpo consular para el otorgamiento de visas, en tanto que el componente de migración laboral queda en manos de la DIEX, organismo que no cuenta con los mecanismos que garanticen una adecuada decisión sobre el tipo, perfil y calificación del migrante que ingresa al país con fines laborales.

En los últimos años han adquirido particular relevancia las negociaciones binacionales con Colombia destinadas a acelerar el proceso de integración fronteriza y dentro de las cuales los temas migratorio y laboral son

de primera importancia. Igualmente, un hecho que tendrá un decisivo impacto sobre los flujos migratorios hacia el país es la reciente medida adoptada por los presidentes andinos (Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela), contenida en el "Acta de La Paz" de 1990, de establecer una política de fronteras abiertas para los nacionales de países andinos, la eliminación de los visados respectivos y el establecimiento de un pasaporte andino común. Todas estas medidas influirán necesariamente las nuevas políticas migratorias a ser aplicadas por el Estado venezolano, sin que hasta el momento de elaboración de este documento puedan presentarte conclusiones definitivas al respecto.

La legislación migratoria

En Venezuela el tratamiento legal de la población extranjera está basado en las siguientes leyes: Ley de Inmigración y Colonización de 1966, Ley de Extranjeros de 1937 y su Reglamento y la Ley sobre Actividades de Extranjeros en el Territorio de Venezuela de 1942. Además de la legislación mencionada, otras leyes tocan tangencialmente el ingreso y permanencia de población extranjera como son la Ley de Turismo y la Ley de Cultos¹⁷. En el aspecto específicamente laboral las previsiones sobre el trabajador extranjero están contempladas en la Ley Orgánica del Trabajo, vigente desde el 1 de mayo de 1991.

La Constitución Nacional señala en su artículo 61 que "No se permitirán discriminaciones fundadas en la raza, el sexo, el credo o la condición social", consagrando así el derecho a la igualdad de trato de la población extranjera que reside legalmente en Venezuela, salvo aquellos casos específicos contemplados en la legislación sobre materia migratoria y laboral. En relación con el trabajador migrante, la Ley de Extranjeros contempla en su artículo 2 que "los extranjeros gozan en Venezuela de los mismos derechos civi-

¹⁷ Para un análisis detallado de la legislación migratoria en Venezuela, véase Antequera Parilli (1980).

les que los venezolanos, salvo las excepciones establecidas o que se establezcan". En el artículo 30 se establecen las limitaciones laborales en los siguientes términos: "Los extranjeros no pueden desempeñar empleos públicos. Sin embargo, el Ejecutivo Federal queda autorizado para admitir al servicio de la República extranjeros en los ramos de beneficencia e higiene públicas, enseñanza civil o militar, y en cargos de ingenieros o mecánicos de los diversos astilleros o en la marina nacional". La Ley sobre Actividades de Extranjeros en el Territorio de Venezuela se refiere esencialmente a actividades de tipo político y no contempla ninguna disposición concreta relacionada con el trabajador extranjero y el mundo del trabajo.

En materia específicamente laboral, en Venezuela entró en vigencia el 1 de mayo de 1991 la Ley Orgánica del Trabajo que derogó la Ley del Trabajo de 1936. En la nueva legislación, el artículo 26 prohíbe "toda discriminación en las condiciones de trabajo basada en edad, sexo, raza, estado civil, credo religioso, filiación política o condición social".

En el artículo 27 se establece que "el noventa por ciento (90%) por lo menos, tanto de los empleados como de los obreros al servicio de un patrono que ocupe diez (10) trabajadores o más, debe ser venezolano. Además las remuneraciones del personal extranjero, tanto de los obreros como de los empleados, no excederá del veinte por ciento (20%) del total de remuneraciones pagado a los trabajadores de una u otra categoría". La excepción de la norma queda contemplada en el artículo 27 de la Ley, al señalar que "El Ministerio del ramo, previo estudio de las condiciones generales de la oferta de mano de obra y de las circunstancias del caso concreto, podrá autorizar excepciones temporales... en los casos y con los requisitos siguientes: a) cuando se trate de actividades que requieran conocimientos técnicos especiales y no exista personal venezolano disponible. La autorización, de ser posible, se condicionará a que el patrono, dentro del plazo que se le señale, prepare personal venezolano; b) Cuando exista demanda de mano de obra y el respectivo organismo del Ministerio del ramo compruebe no poder satisfacerla con personal venezolano; c) Cuando se trate de inmigrantes que ingresen al país contratados directamente por el Gobierno Nacional o controlados por és-

te. En este caso el porcentaje autorizado y el plazo de la autorización se fijarán por resolución del Ministerio del ramo; d) Cuando se trate de refugiados; y e) Cuando se trate de pequeñas y medianas empresas". El artículo 30 establece que "Cuando se contrate personal extranjero se preferirá a quienes tengan hijos nacidos en el territorio nacional, o sean casados con venezolanos, o hayan establecido su domicilio en el país, o tengan más tiempo residenciados en él".

En el aspecto sindical, está tácitamente contemplada la libertad de afiliación sindical del trabajador extranjero y la única limitación la establece el párrafo único del artículo 404 que señala que "Los extranjeros con más de diez (10) años de residencia en el país, previa autorización del Ministerio del ramo, podrán formar parte de la Junta Directiva y ejercer cargos de representación sindical".

Otros artículos de la Ley que tienen que ver con el trabajador migrante son el artículo 19: "Las órdenes, instrucciones y, en general, todas las disposiciones que se comuniquen a los trabajadores, se harán en idioma castellano" y el artículo 20: "Los jefes de relaciones industriales, jefes de personal, capitanes de buques o aeronaves, capataces o quienes ejerzan funciones análogas, deberán ser venezolanos".

En términos generales, la nueva legislación del trabajo no presenta grandes diferencias con la anterior. La medida más relevante es sin duda la disposición de elevar a un 90% el porcentaje de trabajadores nacionales, en contraste con la Ley anterior que estipulaba una proporción de 75% de trabajadores nacionales y 25% de extranjeros, incorporando además un elemento novedoso como lo es el porcentaje del total de remuneraciones a pagar a trabajadores extranjeros. De hecho, tal disposición es una limitación considerable a las posibilidades de acceso al trabajo del trabajador extranjero, aun tomando en cuenta el derecho del Estado venezolano a la protección de los puestos de trabajo para la mano de obra nacional. Igualmente, el artículo 30, al privilegiar el acceso al trabajo a los trabajadores extranjeros con mayor tiempo de residencia, introduce serias limitaciones a aquellos trabajadores

de reciente ingreso al país, potencializando el riesgo de eventuales situaciones discriminatorias.

Llama la atención igualmente el hecho que el artículo 26, específicamente dedicado a prohibir la discriminación en las condiciones de trabajo, no haga ningún tipo de referencia a la nacionalidad. Este artículo, de evidente fundamentación en la Constitución Nacional, en el Artículo 23 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y en el Convenio 111 de la O.I.T., representa un avance con respecto a la legislación anterior al incorporar los aspectos relacionados con filiación política y condición social, pero deja la evidente laguna de la nacionalidad, puesto que en el mundo contemporáneo el concepto de "raza" es demasiado ambiguo y excesivamente generalizante como para equipararlo mecánicamente con un concepto mucho más específico como el de "nacionalidad".

Otra situación que también puede considerarse limitativa y discriminatoria hacia el trabajador extranjero deriva del espíritu del artículo 20, que reserva para el trabajador nacional los cargos de capataz "o quienes ejerzan funciones análogas". Esta situación es un factor limitante de importancia para el ascenso a cargos de mayor responsabilidad del trabajador extranjero, en especial si se toma en cuenta que tal limitación puede ser aplicable a muy variadas situaciones de manejo de personal que no implican necesariamente la dirección y/o supervisión de grandes contingentes de trabajadores, como es el caso de los gerentes de relaciones industriales y los jefes de personal.

En el plano de convenios internacionales, Venezuela ha ratificado el Convenio 97 relativo a trabajadores migrantes con fecha 9 de junio de 1983 y el Convenio 143 relativo a las migraciones en condiciones abusivas con fecha 17 de agosto de 1983. Ambos convenios, una vez ratificados por el Estado venezolano, adquieren fuerza de Ley de la República, siendo de obligatorio cumplimiento y bajo la directa responsabilidad del Ministerio del Trabajo y sus organismos competentes.

En el ámbito regional, los instrumentos jurídicos más relevantes son el "Instrumento Andino de Migraciones Laborales" (Decisión 116 de la Junta del Acuerdo de Cartagena)¹⁸ y el "Instrumento Andino de Seguridad Social" (Decisión 113 de la Junta del Acuerdo de Cartagena), los cuales son Ley de la República de Venezuela, una vez ratificados y publicados en la Gaceta Oficial el 12 de julio de 1978 y el 20 de marzo de 1978 respectivamente. El Instrumento Andino de Migraciones Laborales contiene disposiciones antidiscriminatorias precisas, expresadas en los siguientes términos: "No podrá haber discriminación alguna en el empleo de los trabajadores migrantes en razón de sexo, raza, religión o nacionalidad. En consecuencia tendrán idénticos derechos laborales que los trabajadores del país de inmigración, inclusive los alcanzados en contratos colectivos, y recibirán igualdad de trato en lo relativo al ejercicio de los derechos sindicales, con sujeción a la legislación nacional del país de inmigración" (Artículo 12). Asimismo, "el trabajador migrante y su familia tendrán los mismos derechos que los nacionales en lo que respecta a educación, vivienda, salud y seguridad social. Los hijos menores del trabajador migrante tendrán derecho al trabajo cuando cumplan la edad laboral prevista por la legislación del país de inmigración" (Artículo 13).

El Instrumento Andino de Seguridad Social contiene una serie de disposiciones relacionadas con la protección social del trabajador migrante y su grupo familiar en lo que respecta a asistencia social, prestaciones, auxilios de jubilación, etc., los cuales vienen a complementar las disposiciones contenidas en el Instrumento Andino de Migración Laboral y que aseguran, al menos teóricamente, el tratamiento integral de la problemática migratoria en la subregión.

¹⁸ El Acuerdo de Cartagena fue suscrito el 26 de mayo de 1969 en Cartagena, Colombia. El mismo está conformado por Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela y su objeto es impulsar el proceso de integración subregional comúnmente conocido como "Pacto subregional andino". El 26 de octubre de 1973 se crea el "Convenio Simón Rodríguez de integración socio-laboral", del cual forman parte los dos instrumentos que tienen que ver con los trabajadores migrantes. Ambos instrumentos son de especial relevancia para Venezuela, principal receptor de población migrante de la región y con un importante stock de trabajadores andinos insertos en la estructura productiva nacional.

Como se infiere de esta información, la legislación venezolana es bastante específica en el tratamiento del trabajador migrante y las situaciones de discriminación que puedan surgir contra éste en el contexto laboral. No obstante, es bien conocido el paralelismo que surge frecuentemente entre legislación y situación laboral de hecho. En la siguiente sección del documento se discuten estos aspectos a partir de los resultados de la encuesta sobre discriminación de trabajadores migrantes en Venezuela.

4. ENCUESTA SOBRE DISCRIMINACION DE TRABAJADORES MIGRANTES

Una de las más notables carencias de la literatura sobre migraciones en América Latina en general, y en Venezuela en particular, es la ausencia de estudios sobre el comportamiento del trabajador migrante en el contexto laboral. Existen algunos estudios muy generales acerca de la integración del migrante en la sociedad receptora pero, por contraste, los problemas relacionados con la inserción laboral, la discriminación en el trabajo y los componentes de xenofobia presentes en la sociedad de acogida han sido escasamente abordados por la literatura especializada y sólo en forma muy tangencial, como componentes colaterales de una problemática más general de la migración. A consecuencia de esta insuficiencia, cualquier aproximación al análisis de la discriminación del trabajador migrante implica necesariamente, en el ámbito latinoamericano, la investigación de campo como única alternativa capaz de trascender el simple ejercicio especulativo.

Esta sección del estudio parte de las conclusiones anteriores y presenta resultados tangibles, a partir de los datos obtenidos en un trabajo de campo destinado a detectar y explorar posibles situaciones de discriminación contra trabajadores migrantes en los mercados laborales del área metropolitana de la ciudad de Caracas. La encuesta se aplicó en los meses de abril y mayo de 1991 entre doscientos trabajadores extranjeros de 15 y más años de edad, siguiendo la estratificación de la Encuesta Nacional de Migración de 1987. La encuesta recogió además opiniones abiertas de los encuestados a

través de entrevistas informales con éstos y fue complementada con cincuenta entrevistas semiestructuradas realizadas a empleadores (gerentes generales, directores de recursos humanos, directores de personal), representantes del sector sindical y oficiales de los servicios de empleo del sector gubernamental. Para fines de conformación y segmentación del universo se aplicaron tres tipos diferentes de encuesta, con preguntas generales comunes y preguntas específicas para cada sector de encuestados: 1) trabajadores asalariados en empresas de 5 y más trabajadores; 2) empresarios extranjeros propietarios de pequeñas y medianas empresas y 3) trabajadores por cuenta propia (Cuadro 4). En la estructuración de la encuesta se manejaron cuatro grupos de nacionalidades (Colombia, resto de América, Europa y Asia), los cuales constituyen el 98% de la población extranjera total en Venezuela.

CUADRO 4

ENCUESTA SOBRE DISCRIMINACION DE TRABAJADORES MIGRANTES EN VENEZUELA
COMPOSICION DE LA MUESTRA POR CATEGORIA, SEGUN SEXO Y NACIONALIDAD

CATEGORIA	COLOMBIA		RESTO AMERICA		EUROPA		ASIA	
	V	H	V	H	V	H	V	H
Trabajador asalariado	33	24	14	5	19	13	4	2
Empresario	6	5	4	--	13	5	4	--
Trabajador cuenta propia	12	8	5	6	9	7	1	1
TOTAL	51	37	23	11	41	25	9	3

Para fines de segmentación de la muestra se elaboró una distribución porcentual aproximada a la registrada por la Encuesta Nacional de Migración de 1987. De tal forma, la composición de cada grupo de encuestados por rama de actividad económica guarda correspondencia con la que presentó la encuesta nacional ya mencionada (Cuadro 5).

CUADRO 5

**ENCUESTA SOBRE DISCRIMINACION DE TRABAJADORES MIGRANTES EN VENEZUELA
COMPOSICION DE LA MUESTRA POR CATEGORIA, SEGUN NACIONALIDAD Y SECTOR PRODUCTIVO**

CATEGORIA	COLOMBIA			RESTO AMERICA			EUROPA			ASIA		
	I	C	S	I	C	S	I	C	S	I	C	S
Trabajador asalariado	20	2	16	19	6	2	5	6	9	2	11	10
Empresario	2	--	4	5	1	--	--	3	2	1	11	4
T. cuenta propia	--	--	9	11	--	1	4	6	--	--	7	9
TOTAL	22	2	29	35	7	3	9	15	11	3	29	23
I - Industria	C - Construcción			Co - Comercio			S - Servicios					

Para la distribución por categoría de actividad y ocupación y para los grupos de edad se siguió el mismo criterio que para el resto de la encuesta, en función de lograr una distribución lo más cercana posible a la observada en la población extranjera de 15 y más años de edad para el año 1987 (Cuadro 6).

CUADRO 6

ENCUESTA SOBRE DISCRIMINACION DE TRABAJADORES MIGRANTES EN VENEZUELA
COMPOSICION DE LA MUESTRA POR CATEGORIA, SEGUN GRUPOS DE EDAD Y NACIONALIDAD

CATEGORIA Y GRUPOS DE EDAD	COLOMBIA	RESTO AMERICA	EUROPA	ASIA
Trabajador asalariado				
15-24	4	2	1	--
25-34	25	1	6	--
35-44	14	9	9	1
45 y +	14	7	16	5
Empresario				
15-24	--	--	--	--
25-34	3	--	1	--
35-44	7	4	4	--
45 y +	1	--	13	4
Trabajador cuenta propia				
15-24	2	--	1	--
25-34	8	5	6	--
35-44	7	4	4	--
45 y +	3	2	5	2
TOTAL	88	34	66	12

Discriminados por tiempo de residencia en Venezuela, los mayores valores se encuentran entre los grupos que tienen de 11 a 19 años y 20 y

más años de residencia en el país (Cuadro 7). Entre la población colombiana y del resto de América predomina el grupo con 11-19 años de residencia, indicativo de una migración más reciente, en tanto que los europeos y asiáticos se concentran en el grupo de más de 20 años de residencia, como corresponde a la migración de mayor antigüedad, al menos en el caso de los europeos. Esta distribución parece ser consistente con las tendencias recientes de la migración hacia Venezuela.

CUADRO 7

ENCUESTA SOBRE DISCRIMINACION DE TRABAJADORES MIGRANTES EN VENEZUELA COMPOSICION DE LA MUESTRA POR TIEMPO DE RESIDENCIA, SEGUN NACIONALIDAD

TIEMPO DE RESIDENCIA	COLOMBIA	RESTO AMERICA	EUROPA	ASIA	TOTAL
- 1 año	--	1	--	--	1
1 a 5 años	1	--	--	--	1
6 a 10 años	9	5	3	--	17
11 a 19 años	47	21	16	--	84
20 y + años	31	7	47	12	97
TOTAL	88	34	66	12	200

Una pregunta puntual, aproximativa al componente laboral del segmento de población objeto de estudio se relaciona con el tipo de ayuda que recibió al llegar a Venezuela, en especial en lo relacionado con las gestiones para conseguir el primer empleo (Cuadro 8). Para todas las nacionalidades y categorías de ocupación, la principal ayuda recibida proviene de amigos y familiares que por vías directas o indirectas vinculan al trabajador con empresas potencialmente empleadoras. Llama la atención el hecho que ninguna de las personas encuestadas señaló haber utilizado los servicios de las agencias públicas de empleo, situación que podría ser explicada en algunos casos por desconocimiento o por alguna situación de ilegalidad en la perma-

nencia inicial en el país. Destaca igualmente el bajo número de trabajadores que declararon haber contado con una oferta de trabajo previa a su ingreso al país, en especial si se toma en cuenta que el grueso de los entrevistados llegó a Venezuela en los años setenta, momento de gran auge económico del país y de fuerte demanda de trabajadores extranjeros.

CUADRO 8

ENCUESTA SOBRE DISCRIMINACION DE TRABAJADORES MIGRANTES EN VENEZUELA TIPO DE AYUDA AL LLEGAR AL PAIS POR CATEGORIA, SEGUN NACIONALIDAD

CATEGORIA Y TIPO DE AYUDA	COLOMBIA	RESTO AMERICA	EUROPA	ASIA	TOTAL
TRABAJADOR ASALARIADO					
Amigos o familiares	24	15	15	3	57
Vino contratado	5	1	1	--	7
Agencia empleo pública	--	--	--	--	--
Agencia empleo privada	4	--	--	--	4
Ninguna	24	4	16	3	47
EMPRESARIO					
Amigos o familiares	10	3	13	4	30
Vino contratado	--	1	--	--	--
Agencia empleo pública	--	--	--	--	--
Agencia empleo privada	--	--	--	--	--
Ninguna	1	--	5	--	6
TRABAJADOR CUENTA PROPIA					
Amigos o familiares	17	7	10	1	35
Vino contratado	1	--	1	--	2
Agencia empleo pública	--	--	--	--	--
Agencia empleo privada	--	--	--	--	--
Ninguna	2	4	5	1	12
TOTAL	88	34	66	12	200

En lo referente a nivel educativo de la población encuestada, el total del universo señaló haber recibido algún nivel de educación formal. (Cuadro 9). En el grupo de trabajadores asalariados predominan las personas con primaria completa y bachillerato incompleto y se aprecia un segmento relativamente importante de población que ha recibido educación técnica o universitaria (16,7%). En las categorías de empresarios y trabajadores por cuenta propia llama la atención los altos valores del grupo con primaria incompleta, aunque se observa, al igual que en grupo anterior, una fuerte concentración en los grupos de primaria completa y secundaria incompleta. Es significativo el bajo valor de personas con niveles de educación superior o técnica, pareciendo existir una correlación entre bajo nivel de educación y orientación hacia el trabajo independiente, posiblemente a consecuencia de las mayores dificultades que confronta este grupo para ingresar a mercados de trabajo competitivos que exigen ciertos niveles de formación y/o calificación.

El discreto perfil educativo de la población objeto de estudio no es generalizable al conjunto de población extranjera, por cuanto la encuesta estuvo orientada esencialmente a obreros y trabajadores de niveles inferiores y medios dentro de la estructura empresarial, aunque no debe perderse de vista la tendencia a la baja del perfil de calificación de la migración de las tres últimas décadas, ya comentada en secciones anteriores del documento.

En la sección siguiente del documento se analizan, de acuerdo a cada categoría de ocupación, los resultados del estudio en relación específica con las percepciones de los encuestados en torno a posibles situaciones de discriminación en el mundo del trabajo. La información puntual obtenida en la encuesta es complementada con las opiniones recogidas en las entrevistas, las opiniones abiertas de los propios encuestados y la escasa información secundaria disponible.

CUADRO 9

ENCUESTA SOBRE DISCRIMINACION DE TRABAJADORES MIGRANTES EN VENEZUELA
NIVEL DE INSTRUCCION POR CATEGORIA, SEGUN NACIONALIDAD

CATEGORIA Y NIVEL EDUCATIVO	COLOMBIA	RESTO AMERICA	EUROPA	ASIA	TOTAL
TRABAJADOR ASALARIADO					
Primaria incompleta	8	4	4	3	19
Primaria completa	17	2	14	--	33
Secundaria incompleta	19	3	5	2	29
Secundaria completa	8	2	4	--	14
Técnica	4	4	1	--	9
Universitaria incompleta	1	3	1	1	6
Universitaria completa	--	1	3	--	4
EMPRESARIO					
Primaria incompleta	4	--	3	3	10
Primaria completa	1	1	2	1	5
Secundaria incompleta	1	1	6	--	8
Secundaria completa	4	--	4	--	8
Técnica	1	--	1	--	2
Universitaria incompleta	--	1	1	--	2
Universitaria completa	--	1	1	--	2
TRABAJADOR CUENTA PROPIA					
Primaria incompleta	10	3	2	2	17
Primaria completa	5	1	3	--	9
Secundaria incompleta	5	2	5	--	12
Secundaria completa	--	2	2	--	4
Técnica	--	--	2	--	2
Universitaria incompleta	--	2	2	--	4
Universitaria completa	--	1	--	--	1
TOTAL	88	34	66	12	200

5. DISCRIMINACION DE TRABAJADORES MIGRANTES EN VENEZUELA

Según la Encuesta Nacional de Migración de 1987, para ese año el 54,2% de la población ocupada de 15 y más años de edad nacida en el exterior trabajaba como asalariado. Los trabajadores por cuenta propia representaban el 21,9% de la fuerza de trabajo extranjera total (Torrealba 1988:428). En la encuesta sobre discriminación el grupo de trabajadores asalariados fue de 114 personas, representando el 57% del total de encuestados. De éstos, 57 eran colombianos, 19 nacionales del resto de países americanos, 32 europeos y 6 asiáticos.

El 48,2% (55 personas) declaró tener de 1 a 5 años en su actual empleo, 24 (21,0%) de 6 a 10 años y 29 (25,4%) más de 11 años. Solamente 6 trabajadores (5,3%) declararon tener menos de 1 año en su actual trabajo. En relación con la forma de conseguir el empleo, 68 personas (59,6%) declararon haberlo hecho por propia gestión, en tanto que 23 de ellos (20,2%) fueron recomendados a la empresa por familiares o amigos y 11 (9,6%) recibieron una oferta concreta de trabajo. 6 personas recurrieron a agencias privadas de empleo y otras 6 a diversos medios como avisos de prensa, referencias, etc. Ninguno de ellos recurrió a los servicios públicos de empleo. La movilidad de ocupación en el cargo actual ha sido escasa, puesto que el 75,5% (86 personas) declaró realizar la misma actividad con la que se inició en la empresa.

Una de las preguntas destinadas a detectar posibles situaciones de discriminación fue la relacionada con el acceso a cursos de capacitación, especialización y/o actualización en la empresa anterior y en la actual empresa a la que prestan servicios. Del total de los 114 trabajadores asalariados encuestados, 40 de ellos (35,1%) declaró haber realizado cursos en la empresa anterior, en particular cursos programados por el Instituto Nacional de Cooperación Educativa (INCE), organismo oficial dedicado a la capacitación y mejoramiento técnico de trabajadores en oficios específicos. El resto, 74 encuestados (64,9%), declaró no haber realizado cursos predominando la razón "no haber tenido oportunidad"; ningún trabajador declaró haber encontrado

obstáculos por parte de la empresa para la realización de cursos. Una situación similar se aprecia en las respuestas que corresponden al actual puesto de trabajo: predominan personas que no han realizado cursos, señalando esencialmente que no han tenido oportunidad de hacerlos y que no hay impedimentos o limitaciones por parte de la empresa. Los resultados de esta pregunta parecen indicar que en el aspecto de capacitación profesional no existen situaciones discriminatorias visibles en contra del trabajador extranjero y que éstos han tenido acceso al entrenamiento en la medida en que tal oportunidad se ha podido presentar. Este resultado guarda correspondencia con las opiniones expresadas en las entrevistas a representantes del sector empresarial, donde es común encontrar señalamientos positivos acerca de la calificación y desempeño laboral del trabajador extranjero.

La promoción a cargos de mayor responsabilidad dentro de la empresa es otra variable que puede contribuir a detectar situaciones de discriminación del trabajador migrante. Los resultados de la encuesta parecen indicar que tal situación no ocurre en Venezuela, puesto que 76 trabajadores encuestados (66,6%) declararon haber sido promovidos a cargos de mayor responsabilidad. En el caso de aquellos trabajadores que declararon no haber sido promovidos, todos señalaron como razón el no haber existido posibilidades de promoción dentro de la empresa. Ninguno de ellos declaró limitaciones en este sentido por el hecho de ser extranjero. Este resultado puede considerarse indicativo de cierto trato igualitario entre el trabajador extranjero y el nacional, sin que esto suponga necesariamente una garantía de posibilidad de ascenso a cargos de mayor jerarquía del trabajador extranjero dentro de la empresa. No obstante, cuando se analiza la distribución por sexo, se aprecia que de 76 trabajadores que han sido promovidos a cargos de mayor responsabilidad, 49 de ellos (64,5%) son hombres. Este hecho podría ser indicativo de un tratamiento menos favorable para la mujer trabajadora, lo cual parece corroborarse dentro del contexto global del empleo femenino en Venezuela, en el que la mujer continua ocupando un espacio secundario en relación con el hombre en diversos campos laborales, en particular en aquellos de menor calificación, situación que se hace claramente manifiesta en los niveles de remuneración, la jornada de trabajo, las restricciones al

momento de la contratación y los despidos por causa de embarazo¹⁹.

La tercer variable que se utilizó como factor determinante de situaciones de discriminación fue la relacionada con los salarios y otros beneficios sociales percibidos por el trabajador migrante. Sólo 9 encuestados declararon tener salarios diferentes a los de sus compañeros venezolanos: 4 declararon tener ingresos mayores que el trabajador venezolano y 5 ingresos inferiores, el resto (92,1%) declaró tener salarios similares a los percibidos por los trabajadores venezolanos. El alto valor de esta respuesta parece indicar con claridad que la variable salario y otros beneficios laborales no constituye factor de discriminación contra el trabajador migrante en Venezuela. Tal apreciación es consistente con los resultados obtenidos en un estudio sobre mercados laborales realizado en 1989 en San Antonio del Táchira y Ureña (poblaciones venezolanas fronterizas con Colombia), en el cual se determinó que el trabajador colombiano está mejor calificado y mejor remunerado que el trabajador venezolano que labora en el sector industrial estructurado en esa región del país (REPUBLICA DE VENEZUELA 1989).

Una cuarta variable es la relacionada con las condiciones de trabajo (ambiente de trabajo; asignación y uso de equipos y maquinarias; otros servicios como comedor, dotación, vestuarios, etc.). 112 de los trabajadores encuestados respondieron que sus condiciones y ambiente de trabajo son similares a las de los trabajadores venezolanos. Sólo 1 persona respondió que eran mejores y 1 que eran inferiores. También en este caso, todo parece in-

¹⁹ El estudio realizado en San Antonio del Táchira-Ureña avala con claridad esta situación: "En todos los casos se aprecia que el nivel de remuneración de la mujer es menor que el del hombre. Esta situación es particularmente relevante en el caso de las mujeres extranjeras en el grupo de empresas de 51 y más trabajadores, en las que el salario medio mensual femenino es inferior en casi un tercio al del personal de sexo masculino y bastante más bajo que el percibido por las trabajadoras venezolanas... en todos los casos la deserción laboral femenina es mucho menor que la masculina, en particular en las empresas de 5 a 20 y más de 51 trabajadores... Estos valores, asociados a los de ingreso laboral y a la evidencia que se posee sobre una mayor presión laboral sobre la mujer y, en algunos casos, jornadas de trabajo más largas que las del hombre, demuestran claramente la existencia de una situación donde la mujer es sometida a condiciones laborales inferiores a las del hombre, basadas esencialmente en una mayor carga laboral y una menor remuneración" (REPUBLICA DE VENEZUELA 1989:51).

dicar que las condiciones laborales son las mismas tanto para el trabajador venezolano como para el trabajador migrante, sin que se aprecien situaciones que puedan considerarse como discriminatorias contra este último.

La siguiente variable explorada fue la que tiene que ver con las relaciones del trabajador migrante con el personal venezolano. Los resultados obtenidos señalan que el 27,2% (31 encuestados) considera que sus relaciones con el personal venezolano son excelentes; 72 (50%) considera que son buenas y sólo 11 (9,6%) las definen como regulares. Estos resultados sugieren la existencia de un buen nivel de relaciones interpersonales en el medio laboral y, en consecuencia, parecen corroborar la impresión del bajo nivel de situaciones discriminatorias y/o friccionales en el ámbito laboral del sector formal de la economía venezolana. Estos resultados son ligeramente contrastantes con los obtenidos en la pregunta sobre sentimientos de rechazo en el medio laboral; 65 encuestados señalaron haberse sentido rechazados en alguna ocasión por motivos de nacionalidad; 23 de ellos por compañeros de trabajo y 18 por patronos o supervisores. Esta situación es más frecuente entre trabajadores colombianos y nacionales de otros países de América. Para el caso de la población europea, la mayor frecuencia de respuesta corresponde a rechazo por parte de dependientes.

Igual apreciación parece desprenderse al evaluar la participación sindical de los trabajadores encuestados: 85 de ellos están afiliados a sindicatos, en tanto que 29 (25,4%) declararon no estarlo. La razón de la no afiliación según los encuestados es de tipo personal, sin que se reportaran presiones o impedimentos por parte de la empresa para que el trabajador no se agremie a asociaciones sindicales.

Una situación diferente parece derivar de los datos sobre reclamos ante tribunales o inspectorías del trabajo introducidos por trabajadores migrantes. 29 entrevistados (25,4%) declararon haber tenido que recurrir a esta situación. La razón predominante fue el reclamo legal ante la negativa del empleador a realizar la liquidación correspondiente, o a hacerla por debajo de lo pautado por la Ley, al momento de separación del trabajador de la

empresa. El alto porcentaje podría ser un indicativo de una situación que es aprovechada por el sector patronal para no liquidar al trabajador que renuncia o es cesanteado en la forma que manda la Ley, aprovechando su condición de extranjero y presumiendo en algunos casos el desconocimiento de sus derechos por parte del trabajador. No obstante, es importante destacar que esta situación suele ocurrir también con frecuencia con los trabajadores venezolanos, siendo una práctica de uso corriente en el país, lo cual matiza considerablemente cualquier apreciación sobre discriminación en el ámbito de la liquidación de las prestaciones sociales del trabajador migrante.

Otra variable que aporta información importante es la relacionada con los sentimientos de discriminación o rechazo por motivos de raza o color, nacionalidad, sexo, estado civil, religión, opiniones políticas, cargas familiares, impedimentos físicos, salud o edad. 16 encuestados declararon haberse sentido discriminados o rechazados en su trabajo anterior o actual por motivo de raza o color, en tanto que 31 señalaron la razón nacionalidad. Los mayores sentimientos de discriminación o rechazo por motivo de raza o color se encuentran en la población asiática, en tanto que la razón nacionalidad es más frecuente entre colombianos (16 personas) y europeos (11 personas). El resto de razones no fueron señaladas por ninguno de los encuestados como factores generadores de sentimientos de discriminación o rechazo.

Las mismas razones anteriores fueron exploradas como posibles causas de despido en trabajos anteriores. En este caso los resultados son más contundentes: del total de 114 entrevistados sólo 3 declararon haber sido despedidos por razones de nacionalidad. Los resultados obtenidos expresan la opinión del sector del trabajador migrante sometido a estudio y sugieren que entre este segmento de población la raza, color o nacionalidad no son percibidos como factores de discriminación o rechazo que se traduzcan en actitudes hostiles en su medio laboral. Estos resultados son consistentes con los relacionados con ambiente de trabajo, promoción laboral, acceso al entrenamiento y relaciones con el personal venezolano. Asimismo, se corresponden con las opiniones del sector empleador en relación con la percepción positiva del desempeño laboral del trabajador extranjero.

Una última variable a explorar fue la relacionada con la percepción del trabajador de su condición de extranjero y las limitaciones que tal condición pudiera ocasionarle en el mejoramiento de sus condiciones de trabajo. A esta pregunta 71 encuestados (62,3%) respondió que el hecho de ser extranjero no ha constituido impedimento. En el caso de quienes respondieron afirmativamente, el caso más frecuente fue la limitación para lograr mejores condiciones de trabajo (22 personas). Como se desprende de los resultados, tampoco en este caso es apreciable una percepción negativa del hecho de ser extranjero, ni que tal situación conduzca a acciones de discriminación, hostigamiento o rechazo en el medio laboral.

La evaluación global de los resultados de la encuesta correspondiente al grupo de trabajadores asalariados arroja una conclusión precisa: en el actual contexto laboral venezolano no es apreciable una discriminación formal y directa contra el trabajador migrante. Esta conclusión se desprende de las propias opiniones y percepciones de los trabajadores migrantes objeto de estudio. Si bien tal afirmación no puede extenderse mecánicamente al conjunto global de las relaciones laborales venezolanas, la misma es un referente analítico de primer orden, por la inexistencia de otras fuentes de información y hasta tanto no se produzca evidencia que demuestre fehacientemente lo contrario.

La información recabada en la encuesta indica sin lugar a dudas que el segmento de trabajadores encuestados no ha tenido mayores dificultades para insertarse laboralmente. Asimismo, se aprecia que el componente nacionalidad, raza y/o color no ha sido un factor limitante para que el trabajador tenga acceso al entrenamiento, a la promoción a cargos de mayor responsabilidad, a las condiciones de trabajo y a los sueldos y beneficios sociales en condiciones similares a las del trabajador venezolano.

Las opiniones del sector de empleadores y de representantes sindicales se orientan en la misma dirección. El sector empresarial suele reconocer los niveles de calificación y el buen desempeño del trabajador migrante. En algunas zonas, como la de San Antonio del Táchira-Ureña, fronteriza con

Colombia, el trabajador extranjero está igual o mejor remunerado que el trabajador venezolano y se observa una clara preferencia hacia ese tipo de trabajador²⁰. Si bien los mercados laborales de la zona fronteriza poseen una dinámica propia, no equiparable a la del resto del país, la misma no deja de ser un referente importante al momento de evaluar las posibles situaciones de discriminación contra el trabajador migrante en Venezuela.

Otros elementos también apuntan en esta misma dirección, en particular los numerosos años de residencia en el país de la gran mayoría de población extranjera; las altas tasas de participación laboral de este segmento de trabajadores, superiores a las tasas de la población nacional y los altos valores de permanencia en una misma empresa del trabajador migrante, indicadores estos de un nivel relativamente alto de satisfacción en su actividad laboral y en el país.

Las afirmaciones anteriores no suponen que en Venezuela exista una situación idílica para el trabajador migrante. De hecho, diversos componentes que sugieren variados niveles de discriminación informal e indirecta han sido señalados por algunos de los encuestados. Se señala que en diversas ocasiones el trabajador extranjero recibe los uniformes que presentan defectos o están en mal estado; se argumenta también que el color de piel es un factor utilizado con frecuencia para burlas o expresiones de desprecio, siendo la población negra y la de origen asiático la que mayor problemas enfrenta en ese sentido. En tal sentido, no deja de ser sintomático que el 41,2% de los encuestados haya declarado haberse sentido discriminado por motivos de raza, color o nacionalidad y que en la mayoría de los casos tales situaciones se hayan producido en los ambientes laborales o al momento de buscar trabajo.

20

Al respecto, un estudio realizado en la zona señala que en opinión del sector empresarial "el trabajador colombiano está mejor entrenado y posee mayor experiencia laboral que el venezolano. Se señala con insistencia que este tipo de trabajador rinde más y su constancia y permanencia laboral es mayor que la demostrada por el trabajador venezolano. Además, se argumenta que el trabajador venezolano es "flojo" e "indolente" y que está demasiado protegido por los sindicatos, hecho que contribuye a acentuar aún más su indiferencia laboral" (REPUBLICA DE VENEZUELA 1989:64).

Igualmente, son conocidas las frecuentes quejas del trabajador venezolano, quien desea que los puestos de menor calificación ocupados por trabajadores extranjeros sean ocupados por algún familiar o amigo; en ese mismo orden de ideas, son frecuentes también los señalamientos (incluso en los medios de comunicación) de que los trabajadores extranjeros están ocupando puestos de trabajo que deberían ser para los venezolanos. También dentro de este contexto es bien conocido que los niveles friccionales en las relaciones interpersonales y laborales aumentan cuando el personal venezolano es supervisado por una persona extranjera, hecho señalado por la mayoría de los encuestados que realizan labores de supervisión. Todas estas situaciones tienden a agudizarse en las coyunturas de crisis como la que vive actualmente el país y la vulnerabilidad del trabajador migrante se hace claramente manifiesta en el aumento de los sentimientos de xenofobia y ante el hecho de ser los primeros despedidos cuando se plantean situaciones de reducción de personal.

Otros factores cualitativos parecen sugerir la existencia de situaciones de discriminación informal contra el trabajador migrante en el mercado laboral venezolano. De los resultados obtenidos en esta sección de la encuesta, el hecho de que la mayoría de encuestados sean trabajadores con varios años residiendo en el país puede introducir un sesgo importante en el análisis, puesto que se tiene conocimiento de que el trabajador extranjero de reciente ingreso confronta dificultades para su primera colocación laboral. Estas dificultades se traducen en situaciones discriminatorias, al ofrecer al trabajador empleos por debajo de su calificación real, ingresos inferiores a los del trabajador venezolano, mayor carga horaria y la asignación de los equipos más deteriorados.

En otros sectores laborales, como el servicio doméstico, son relevantes las diferentes situaciones discriminatorias y situaciones abusivas contra las trabajadoras migrantes, en particular las originadas por la carencia de una legislación que regule las condiciones laborales y salariales de esas trabajadoras y su acceso a la seguridad social. Si a estos hechos se agrega la precaria situación de los trabajadores ilegales, quienes por su misma condi-

ción de ilegalidad son sometidos a frecuentes abusos por parte de los empleadores, es necesario reconocer la existencia de sutiles formas de discriminación informal e indirecta contra el trabajador migrante en Venezuela en el sector formal de la economía, las cuales son escasamente perceptibles a primera vista, pero que actúan de hecho en el contexto de las relaciones laborales venezolanas, más allá de los mecanismos legales destinados a contrarrestar las situaciones de discriminación.

6. CAMBIOS EN LA SITUACION LABORAL POR PROPIA DECISION

Los otros dos grupos de encuestas fueron destinados a aquellos trabajadores que han abandonado los sectores asalariados para dar inicio a actividades por cuenta propia, ya se trate de empresarios o de trabajadores individuales. En esta sección del documento se presentan los resultados de los mencionados grupos.

Empresarios

El grupo de pequeños y medianos empresarios extranjeros estuvo constituido por 37 personas, de los cuales 11 son colombianos, 4 del resto de países americanos, 18 europeos y 4 asiáticos. Dentro de este segmento de encuestados, 16 (43,2%) tienen de 6 a 10 años en esa actividad y 12 (32,4%) de 11 a 19 años. La mayor antigüedad se encuentra entre los europeos, ya que 6 de ellos tienen 20 y más años como empresarios y la menor antigüedad en los colombianos (2 personas con 1 a 5 años).

Se trata de un segmento de población que ha tenido un número relativamente bajo de empleos en el país. 27 de ellos (73,0%) declararon haber tenido de 1 a 5 empleos y 7 (18,9%) de 6 a 10 empleos. Sólo 3 personas, todas de nacionalidad colombiana, declararon haber tenido más de 10 empleos.

A la pregunta sobre razones para cambiar de actividad por propia decisión, las respuestas más frecuentes fueron "mejores posibilidades de ingresos" y "deseos de independizarse". Ambas razones concentraron más del 90% de las respuestas como primera o segunda motivación que dio origen al cambio de actividad. Ninguno de los encuestados señaló la razón "dificultades para conseguir trabajo", en tanto que 4 encuestados señalaron otros motivos. Como se desprende de los resultados, las contracciones históricas del mercado de trabajo venezolano no parecen haber sido factor motivante para los cambios de actividad por propia decisión, siendo evidente que las perspectivas de independencia y de mejores posibilidades económicas son las que motivan al individuo a establecerse por su propia cuenta.

Los resultados de la decisión de establecerse de manera independiente parecen haber sido positivos en la gran mayoría de los casos, puesto que solamente 2 personas declararon combinar su actividad empresarial con otro tipo de actividad laboral. De igual forma, a la pregunta sobre la percepción de mejores ingresos y condiciones de vida, 33 personas (89,2%) declararon estar en mejores condiciones que antes y 4 (10,8%) declararon estar igual. Ningún encuestado declaró estar en condiciones económicas inferiores a las de su situación laboral anterior.

En términos de ayuda para su establecimiento inicial como empresarios, 18 de los encuestados (48,6%) señalaron haber contado con ayuda de familiares y/o amigos, en tanto que 17 (45,9%) señalaron haber recibido asistencia de bancos u otras instituciones financieras. 2 personas declararon no haber recibido ayuda de ninguna naturaleza. Nadie declaró haber recibido ayuda de otras agencias del sector público o del privado. El tipo de ayuda recibido fue, en orden de importancia: 1) préstamo de dinero; 2) entrega de mercancías en consignación o a crédito; 3) otorgamiento de crédito y 4) otorgamiento de fianza comercial. Los tipos 1 y 2 corresponden al grupo que recibió ayuda de familiares y/o amigos, en tanto que los tipos 3 y 4 corresponden a quienes fueron asistidos por instituciones financieras.

Se solicitó información acerca de las posibles limitaciones para la

expansión de las actividades realizadas actualmente por el segmento de empresarios. Sólo 5 de ellos (3 de nacionalidad colombiana y 2 europeos) declararon tener limitaciones de tipo legal (generalmente relacionadas con permisos y patentes de comercio) y el resto declaró no tener ningún tipo de limitación. Sobre la posibilidad de que tales limitaciones sean originadas por la condición de extranjero, sólo una persona de nacionalidad colombiana señaló tal posibilidad²¹. No obstante lo anterior, no deja de ser sintomático el hecho de que el sector oficial esté totalmente ausente en la asistencia a aquellos trabajadores extranjeros que desean establecerse como pequeños o medianos empresarios. Algunos entrevistados señalaron la reticencia mostrada por funcionarios de institutos financieros ante el hecho de ser solicitantes de origen extranjero. Si bien estas reticencias iniciales fueron positivamente superadas, las mismas no dejan de ilustrar una velada forma de discriminación contra el trabajador extranjero, la cual suele ser mucho más intensa en las oficinas gubernamentales.

La batería de preguntas sobre situaciones de discriminación o rechazo por motivo de raza o color, nacionalidad, sexo, estado civil, religión, opiniones políticas, cargas familiares, impedimentos físicos, salud o edad, arrojaron los siguientes resultados: 8 personas (21,6%) declararon haberse sentido discriminados o rechazados por motivo de raza o color (4 asiáticos y 3 nacionales de países andinos), 7 personas (18,9%) señalaron la razón nacionalidad y el resto (59,5%) dio respuestas negativas. Al igual que con los trabajadores asalariados, el resto de razones no fueron consideradas causas de discriminación y/o rechazo.

Llama la atención que 14 de las 15 personas que contestaron positivamente a esta pregunta son hombres y sólo 1 mujer, de nacionalidad colombiana, declaró haberse sentido discriminada o rechazada por motivo de su nacionalidad. Es significativo también que ninguna persona encuestada

²¹ No debe perderse de vista el hecho de que varios de los encuestados señalaron haber recibido algún tipo de solicitud o de presión para el pago de "comisiones" que facilitarían y/o acelerarían los trámites de permisos y otros requisitos legales. No obstante, esta es una situación frecuente que afecta por igual a empresarios venezolanos y extranjeros.

correspondiente a este segmento declarara que las razones anteriores hayan podido influir en su retiro de algún trabajo anterior, hecho que ratificaría la apreciación del bajo impacto de la condición de extranjero sobre la inserción laboral, permanencia en la empresa y separación de la misma, es decir, sobre formas de discriminación directa.

La exploración sobre la variable nacionalidad en relación con las condiciones generales de vida indica que la mayoría de encuestados encuentra que su condición de extranjero ha sido una limitación para lograr un mayor status social (56,7%); esta apreciación es más común entre personas de nacionalidad colombiana y de origen asiático. 4 entrevistados señalaron que el ser extranjero era una limitación en sus relaciones con clientes y/o empleados. 12 personas (32,4%), en especial europeos, respondieron negativamente.

A la pregunta sobre situaciones de rechazo en su empresa por su condición de extranjero, 21 encuestados (56,7%) respondieron afirmativamente. De éstos, 8 hicieron referencia a clientes y 8 a empleados. Tales resultados serían indicativos de un nivel intermedio de friccionalidad en las relaciones del empresario extranjero, en especial con clientes y empleados (la mayoría de ellos venezolanos) en las que el componente nacionalidad parece jugar un papel importante.

Los resultados anteriores parecen constatar las evidencias que ha venido proporcionando este estudio en relación con la ausencia de situaciones discriminatorias formales y directas, en contraste con una actitud de rechazo al trabajador extranjero empresario que se hace manifiesta entre clientes y empleados y que se pueden caracterizar como situaciones de discriminación informal. Frecuentemente, tales situaciones de rechazo tienen que ver con juicios a priori tales como que el trabajador extranjero es oportunista y trata de engañar a los clientes, o bien que el extranjero no tiene derecho a tener una posición económica mejor que la del venezolano. En todos los casos, el componente nacionalidad queda claramente definido, pues se trata en esencia de una percepción que intenta clasificar "lo venezolano"

como positivo, en contraste con "lo extranjero" como negativo.

Los resultados de la pregunta acerca de sentimientos de rechazo social del encuestado o su grupo familiar por razones de nacionalidad indican que la gran mayoría de ellos (29 personas o 78,4%) se han sentido discriminados o rechazados socialmente en algún momento por su condición de extranjeros. Las causas más frecuentes de rechazo señaladas por los encuestados son la raza o color entre la población negra y de rasgos aindiados de países andinos y la población asiática; la nacionalidad entre argentinos, chilenos y colombianos; la envidia, señalada por españoles, italianos y portugueses y la condición patronal del empresario extranjero que debe manejar personal venezolano. Todos estos elementos ratifican la apreciación anterior en relación con la percepción positiva o negativa de la población extranjera en contraste con la población nacional.

No obstante lo anterior, a la pregunta sobre preferencias al momento de contratar personal, 19 de los empresarios encuestados (51,7%) declararon que les era indiferente la nacionalidad, en tanto que 14 de ellos (37,8) declararon preferir al trabajador venezolano. Solamente 4 personas mostraron preferencias por el trabajador extranjero, 2 de ellas de origen asiático. Entre las razones argumentadas para tal tipo de preferencia predomina el interés porque el trabajador a contratar conozca su oficio y sea honrado, independientemente de su nacionalidad. Se argumentó también las exigencias de la Ley del Trabajo en lo referente al número de trabajadores venezolanos y extranjeros en las empresas como motivo para elegir al trabajador venezolano. Entre los empresarios que prefieren al trabajador extranjero se aprecia un claro interés de ayudar a sus connacionales.

En términos globales, la encuesta aplicada a trabajadores migrantes que se han convertido en empresarios en Venezuela muestra numerosos elementos de concordancia con las opiniones expresadas por los trabajadores asalariados. En general, salvo las relaciones friccionales originadas por razones de raza, color y/o nacionalidad, no se aprecian situaciones que pudieran caracterizarse como discriminación formal y/o directa contra este segmento

de población. Formas de discriminación informal e indirecta si son apreciables; en los casos donde han existido sentimientos de rechazo contra la población europea, los afectados consideran que tal situación es provocada por sentimientos de envidia por parte de la población nacional, siendo frecuentes las burlas por la forma de hablar y el limitado manejo del idioma español. Es igualmente ilustrativo que un componente frecuente en las respuestas positivas hacia sentimientos de discriminación y/o rechazo corresponde a los nacionales de países asiáticos, grupos de nacionalidades con un idioma y una idiosincracia muy diferente a la latinoamericana, dentro de un contexto de poca integración socio-cultural de la población asiática a la sociedad venezolana y de incompreensión por parte de esta última a una cultura que le resulta totalmente extraña y desconocida.

Salvo los elementos señalados anteriormente, no se aprecia ningún otros rasgo o componente que permita entrever situaciones discriminatorias hacia el trabajador migrante en Venezuela, tal como se desprende de las propias opiniones de los trabajadores migrantes sujeto de estudio.

Trabajadores por cuenta propia

El último grupo de encuestas es el correspondiente a los trabajadores por cuenta propia insertos en el sector informal de la economía urbana del área metropolitana de Caracas. Este segmento estuvo conformado por 49 personas, de las cuales 20 son colombianos, 11 nacionales de otros países americanos, 16 europeos y 2 de países asiáticos. En este segmento 27 son hombres y 22 mujeres.

La mayor proporción de encuestados, 19 personas (38,8%), declaró tener de 6 a 10 años como trabajador por cuenta propia, seguidos del grupo de 1 a 5 años con 16 personas (32,6%). El grupo de 11 a 19 años concentra a 8 personas y el de más de 20 años a 4 personas. Sólo 2 personas con menos de 1 año en la actividad fueron encuestadas. Las nacionalidades de mayor antigüedad corresponden a colombianos y europeos.

En términos de movilidad laboral, 32 encuestados (65,3%) declararon haber tenido de 1 a 5 empleos en Venezuela, mientras que 15 (30,6%) declararon haber tenido de 6 a 10 empleos. Estos datos guardan correspondencia con la distribución observada en el grupo de empresarios y son indicativos de un nivel intermedio de movilidad laboral.

Al igual que en el grupo de empresarios, la mayoría de encuestados declaró que la principal razón que los llevó a esa actividad fue la posibilidad de obtener mayores ingresos (26 personas, equivalentes al 53,1%), 8 personas (16,3%) declararon los deseos de independizarse como principal razón y 4 declararon otros motivos. Es relevante que un total de 9 encuestados (18,4%) declaró que su principal razón fue la dificultad para conseguir empleo, lo cual podría ser un indicativo de la tendencia a la contracción del empleo y la informalización de la ocupación, situación que no está presente en el sector de empresarios. Posiblemente también el hecho de ser extranjero pudiera estar interviniendo como una limitante adicional para conseguir una adecuada colocación laboral.

Aunque la mayoría (87,7%) declaró realizar esa única actividad productiva, se aprecia que hay un porcentaje mayor que en el grupo de empresarios que complementa sus ingresos con otro tipo de actividad. Esta es una situación que es también frecuente entre la población nacional, siendo común el establecimiento de un pequeño negocio familiar, cuyos ingresos complementan a aquellos generados por algún otro tipo de actividad remunerada realizada por uno varios miembros de la unidad familiar.

En lo referente a la ayuda recibida para el inicio de sus actividades por cuenta propia, 25 de los encuestados (51,0%) señalaron haber recibido ayuda de familiares y/o amigos, en tanto que 17 (38,8%) señalaron no haber recibido ningún tipo de asistencia. Al contrario que en el grupo de empresarios, sólo 5 personas declararon haber recibido asistencia de bancos u otras instituciones financieras. También en este caso, ninguna persona declaró haber recibido ayuda de otras agencias del sector público o del privado. El tipo de ayuda recibido fue, en orden de importancia: 1) entrega de mercancía en

consignación o a crédito; 2) préstamo de dinero y 3) préstamo de local comercial o equipos y herramientas de trabajo.

También en este caso es notorio el bajo nivel de asistencia recibido por el trabajador extranjero al momento de iniciar actividades por cuenta propia. La asistencia financiera diferente a la brindada por amigos o familiares sólo se produce en muy contados casos y nuevamente es inexistente la asistencia brindada por el sector oficial. Si bien en muchos casos el trabajador extranjero no cuenta con las disponibilidades de capital y el status de solvencia solicitado por los bancos y otras instituciones financieras, es fácilmente detectable que el componente nacionalidad es una limitante que se traduce en temores y reservas para el otorgamiento de créditos y otras formas de asistencia financiera, obstáculos y trámites innecesarios y un tratamiento postergatorio a las solicitudes, situaciones éstas que conforman de hecho un trato discriminatorio por razones de nacionalidad.

En torno a las limitaciones para la expansión de las actividades realizadas actualmente por los trabajadores por cuenta propia, al igual que en el grupo de empresarios sólo una pequeña proporción (12 personas) declaró tener limitaciones de tipo legal y el resto declaró no tener ningún tipo de limitación. Sobre la posibilidad de que tales limitaciones sean originadas por la condición de extranjero, sólo tres personas señalaron tal posibilidad. Estos datos coinciden en términos generales con la tendencia observada para el grupo de empresarios y parecen ratificar, al igual que en el caso anterior, la apreciación en torno a un nivel relativo de igualdad de oportunidad y trato del trabajador migrante en Venezuela.

La exploración sobre situaciones de discriminación o rechazo por motivo de raza o color, nacionalidad, etc., indica que en este segmento de población los mayores sentimientos de discriminación o rechazo son originados por causa de la condición de extranjero (14 personas, equivalentes al 28,6%), en tanto que 5 personas declararon el motivo de raza o color. El resto de los encuestados (61,2%) dio respuestas negativas. Al igual que con los grupos de trabajadores asalariados y de empresarios, el resto de razones no fueron

consideradas causas de discriminación y/o rechazo. Solamente 1 persona encuestada en este grupo declaró que la razón "nacionalidad" pudo influir en su retiro de algún trabajo anterior.

En términos de ingresos y condiciones generales de vida, 4 encuestados declararon obtener ingresos inferiores que en su trabajo anterior²², 12 (24,5%) indicaron que sus ingresos eran iguales y 31 (63,3%) que sus actuales ingresos son superiores. Los resultados de la encuesta indican que la mayoría de encuestados (23 personas) encuentra que su condición de extranjero ha sido una limitación para lograr un mayor status social; en tanto que 14 señalaron la condición de extranjero como limitante para obtener mejores condiciones laborales, mientras que 10 personas, en especial europeos al igual que en el grupo de empresarios, respondieron negativamente. Nuevamente el dato cuantitativo tiende a señalar situaciones de rechazo originadas por la nacionalidad. El hecho que el 75,5% de los encuestados señale la razón nacionalidad como limitante para el ascenso social y/o laboral es un indicativo de la existencia en la sociedad venezolana de formas veladas de discriminación contra el trabajador extranjero, difíciles de detectar con precisión pero objetivamente presentes.

La pregunta sobre la existencia de situaciones de rechazo en su actividad laboral actual debido a su condición de extranjero arrojó los siguientes resultados: 27 personas (55,1%) respondieron afirmativamente, en tanto que 22 dieron respuestas negativas. De las respuestas afirmativas, 10 hicieron referencia a clientes, 8 a proveedores y 9 a otras personas. Tales resultados se aproximan a los observados en el sector de empresarios, siendo indicativos de un nivel relativamente alto de friccionalidad en las relaciones del trabajador cuenta propia extranjero con clientes y proveedores, derivadas esencialmente por el hecho de ser extranjero.

Los sentimientos de rechazo social por razones de nacionalidad dentro de este grupo de encuestados guarda correspondencia con lo observa-

²² 3 de ellos son trabajadores ocasionales o a "destajo", hecho que puede influir en su nivel de ingresos.

do en los dos otros grupos de la encuesta. La gran mayoría (37 personas o 75,5%) se han sentido discriminados o rechazados socialmente en algún momento por su condición de extranjeros. Las causas de rechazo son las mismas señaladas por los otros dos grupos de encuestados, ratificando la apreciación sobre formas de discriminación informal e indirecta enraizadas en la sociedad nacional.

En este grupo la pregunta sobre preferencias ante la eventualidad de tener que contratar personal dio resultados diferentes a los observados para el grupo de empresarios: 16 de los encuestados (32,6%) declararon que contratarían trabajadores de su misma nacionalidad, 7 de ellos (14,3%) declararon preferir al trabajador venezolano y 26 (53,1%) declararon que les era indiferente la nacionalidad.

En conjunto, los resultados de la encuesta aplicada a 49 trabajadores por cuenta propia guardan una estrecha correspondencia con los resultados obtenidos en los grupos de trabajadores asalariados y de empresarios. También en este caso no son apreciables claras situaciones discriminatorias directas y formales en contra del trabajador migrante por causa de su nacionalidad, raza y/o color. Aunque las percepciones y opiniones de los trabajadores encuestados no indican en ningún caso la presencia de situaciones altamente friccionales que se traduzcan en una típica situación explícita de rechazo o de discriminación, una serie de indicadores señalan situaciones de rechazo que ameritan un comentario más detallado.

Como es bien conocido, el trabajador por cuenta propia constituye uno de los grupos más vulnerables dentro del mundo contemporáneo del trabajo, por sus muy precarios niveles de organización a nivel gremial y sindical y por la escasa protección que la legislación le otorga. Por las características de su actividad, este grupo debe mantener frecuentes y sistemáticas relaciones interpersonales con proveedores y los potenciales clientes a quienes destinan sus servicios. Esta situación genera un variado nivel de relaciones, que en muchos sentidos podrían considerarse más complejas que las que tienen lugar en el mundo del trabajo de los mercados estructurados. El

hecho que el trabajador por cuenta propia no exprese o refleje abiertas situaciones de discriminación y/o rechazo debe asumirse como un elemento analítico de primera importancia, en especial si se toman en cuenta todos los factores limitantes y problematizantes de este tipo de actividad antes señalados.

Algunas situaciones sugieren, sin embargo, diversos niveles de friccionalidad en la relación laboral. Se señala que al momento de hacer censos de trabajadores ambulantes (buhoneros) los venezolanos son censados primero y los buhoneros extranjeros son dejados para el final. Un trabajador cuenta propia encuestado de nacionalidad colombiana, quien se dedica a la venta al mayor de helados, señalaba que su proveedor habitual atendía primero a los venezolanos y que él era atendido solamente al final, le vendían la mercancía sobrante o incompleta y le exigían cancelar en dinero efectivo, en tanto que los venezolanos podían realizar sus pagos con cheque. También se encontraron varios señalamientos en torno a que los trabajadores venezolanos serían reacios a trabajar para patronos extranjeros, aunque de hecho tal situación ocurre, en especial en el sector construcción donde hay una fuerte presencia de propietarios de empresas de origen italiano. Estos elementos apuntan en una dirección que puede caracterizarse como de discriminación informal e indirecta. Quedaría por definir la intensidad de tal tipo de situación y su frecuencia en el contexto laboral global venezolano; de igual forma, es necesario explorar a fondo otros sectores laborales como el sector de trabajadores agrícolas estacionales, el servicio doméstico y los trabajadores ilegales, en los que las situaciones de discriminación parecieran ser más intensas, frecuentes y evidentes.

En definitiva, y como se puede apreciar, las situaciones de discriminación y/o rechazo al trabajador migrante cuenta propia son en esencia indirectas y veladas, cónsonas con relaciones friccionales inevitables y comunes en el trato frecuente entre nacionales y extranjeros, las cuales en primera instancia parecen no llegar a generar efectos multiplicadores de importancia en el contexto laboral global, pero que indican la existencia de formas discriminatorias de difícil percepción que ameritan investigaciones más ex-

tensivas y puntuales en torno a este creciente segmento de población laboral.

7. DISCRIMINACION SOCIAL

Como corresponde a un país tradicionalmente abierto a la inmigración, la sociedad venezolana contemporánea contiene un fuerte componente socio-cultural resultante de los aportes de esa inmigración a la vida nacional. En Venezuela, el proceso de integración de la población migrante parece haberse producido sin excesivas fracturas. La primera onda migratoria, producida entre 1945 y 1958 e integrada esencialmente por españoles, italianos y portugueses, se ha traducido en un aporte laboral y cultural de innegable importancia. La segunda onda migratoria, correspondiente a los años sesenta y setenta, estuvo conformada por nacionales de países americanos que poseen un idioma común y componentes culturales muy cercanos a los del venezolano, hecho que ha facilitado su inserción rápida en la sociedad nacional.

No obstante, al lado de los componentes laborales ya señalados, existen en la sociedad venezolana una serie de actitudes hacia el trabajador migrante y su grupo familiar que podrían ser definidas como "discriminación social", las cuales redimensionan dentro de un contexto mayor la problemática de la discriminación laboral. Como corresponde a una sociedad mestiza como la venezolana, ésta suele presentar una imagen de permisividad y de ausencia de contenidos xenofóbicos y racistas; sin embargo, la práctica cotidiana indica que se trata de una imagen que guarda escasa correspondencia con la realidad. Algunos hechos permiten ratificar esa apreciación: en una reciente encuesta llevada a cabo por uno de los diarios más importantes del país²³, de un universo de 172 personas y ante la pregunta "¿Cree usted que en Venezuela existe discriminación racial?", la gran mayoría respondió posi-

23

Diario El Nacional, Caracas, 8 de junio de 1991. Nº 17.156.

tivamente (mucho: 26%, algo: 42%, poco: 24%, nada: 8%). Si bien el limitado número del universo no permite una generalización, el resultado no deja de ser un indicativo de una situación que se niega sistemáticamente pero que es una realidad en la práctica²⁴.

Situaciones de esta naturaleza trascienden los componentes relacionados con el color de piel y se trasladan inevitablemente a la población extranjera. Este sentimiento de xenofobia no solamente se refleja en las relaciones cotidianas, sino que en ocasiones se hace manifiesta en los medios de comunicación por la vía de artículos de opinión o de simples declaraciones periodísticas. Ilustrativo de esta situación es un artículo de opinión aparecido en 1980 en un diario nacional, en el cual se señalaba que "desde hace algunos años, Venezuela es objeto de invasión. Invasión pacífica, sin duda, pero invasión al fin y a la postre... Colombianos, ecuatorianos, peruanos, antillanos y gentes de todas las layas de algunos puntos de la geografía americana, nos invaden pacíficamente, es decir, vienen a Venezuela y viven aquí ilegalmente... ¿qué se proponen los invasores?... Simplemente aprovecharse del mayor bienestar que para ellos representa Venezuela, en comparación con las depauperadas economías de sus países... Son en su inmensa mayoría gentes humildes, menesterosos de otras latitudes, que llevan a cuestas una pesada carga de problemas y que nada o muy poco vienen a traer, sino a buscar lo que les falta, aun a riesgo de causar daño al país"²⁵.

²⁴ A ese respecto resulta esclarecedora la opinión de un destacado educador venezolano, quien señala: "en la sociedad venezolana es muy improbable que alguien admita existan en esta sociedad formas de discriminación y prejuicio racial. De hecho, el estereotipo del negro norteamericano, ha sido trasladado a la sociedad venezolana, racialmente dominada aún por los blancos que lo hacían en la época colonial hispana. Los boxeadores, cantantes y músicos, atletas en general, norteamericanos, son señalados en Venezuela, como 'morenos', 'de color', pero el mismo uso de la palabra negro es peyorativo, excepto empleada con sentido 'cariñoso'. Del mismo modo las expresiones 'cariñosas' hacia los portugueses, diciéndoles 'portu', o hacia los españoles sobre quienes se hacen burlas y sarcasmos o sobre los italianos. Hacia los judíos no hay expresiones comunes, pero sí hacia los inmigrantes del cono sur. ...tanto judíos como inmigrantes del cono sur, son blancos, los cuales, en una sociedad mestiza, se insertan en la misma, ya en condiciones de dominación. Del modo que sea, Venezuela es actualmente, en América Latina, una sociedad multinacional, sin duda, y no es de extrañar se produzcan conflictos y tensiones entre los diversos grupos nativos y extranjeros" (Albornoz 1983:263).

²⁵ José Muci-Abraham, "La invasión pacífica de Venezuela". Caracas, Diario El Nacional, 1 de agosto de 1980. Citado por Albornoz (1983:246).

Este componente discriminatorio, asociado a otros de tipo etnocéntrico ha estado presente también hasta muy recientemente en la legislación migratoria venezolana. Las leyes de inmigración del siglo XIX y comienzos del XX estimulaban la inmigración de personas de "raza blanca", la cual era considerada un elemento "poblador y civilizador". Asimismo, hasta la reforma de la Ley de Inmigración y Colonización en 1966, la legislación venezolana prohibía explícitamente el ingreso al país de "gentes de color", de "raza amarilla", de gitanos y de personas con "ideas políticas contrarias al gobierno".

De tal forma, en la sociedad venezolana contemporánea coexisten actitudes de discriminación racial que se combinan con sentimientos de xenofobia hacia la población extranjera y que se manifiestan necesariamente en el mundo de las relaciones sociales y laborales. Aun cuando no existe literatura especializada al respecto, es fácilmente perceptible que en Venezuela la población de Europa del Norte y de Estados Unidos es mejor recibida y tratada que el resto de población migrante, no sólo por el color de su piel, sino también por el nivel de calificación y el círculo de relaciones de este segmento de población. Los europeos del sur, caso españoles, portugueses e italianos han logrado un buen nivel de integración y aceptación a nivel de la sociedad venezolana, aunque en algunas circunstancias las reacciones de xenofobia e intolerancia han alcanzado niveles de violencia contra la propiedad y las personas, tal como ocurrió en 1957, a raíz de un plebiscito convocado por la dictadura militar, la cual permitió la participación de la población extranjera en una consulta de tipo político.

Por otra parte, es común encontrar opiniones en este segmento de población relacionadas con las frecuentes burlas de vecinos por causa de su nacionalidad, acento al hablar y costumbres culturales diferentes a las del venezolano. Estas reacciones tienden a disminuir y a desaparecer con el tiempo y ya en la segunda generación de migrantes no son apreciables. De hecho, la legislación vigente establece la nacionalidad venezolana para los niños nacidos en Venezuela de padres extranjeros, lo cual constituye teóricamente un elemento que facilita considerablemente la integración.

No obstante, dos estudios llevados a cabo en el país arrojan importante evidencia sobre el proceso de integración de la población europea y el impacto sobre la segunda generación. El primero de ellos, realizado entre la segunda generación de migrantes europeos, contiene importantes percepciones sobre los aspectos negativos atribuidos al extranjero por el venezolano. En opiniones textuales de los hijos de inmigrantes "lo que me disgusta son los comentarios sobre la guerra, los prejuicios de ver a los alemanes por lo que hizo Hitler..." "Más de una vez lloré en la escuela porque decían que los españoles siempre han explotado a los venezolanos..." "Ellos siempre dicen que los italianos son mafiosos, aprovechadores y que vienen a robar el dinero a los venezolanos" (Motta 1989:12). Las conclusiones de este estudio señalan que "un venezolano, hijo de inmigrante europeo, se encuentra, en cuanto a su situación, en una posición ambigua y disociada, la cual se define por una 'adaptación' a los valores locales (sociedad) y al mismo tiempo, por una aceptación de lo que es extranjero (padres), sin poder llegar a definirse" (Motta 1989:13). El segundo estudio, realizado entre población de origen portugués, pone en evidencia las dificultades de ese segmento de población para lograr una real integración al país, así como los esfuerzos por mantener un nivel mínimo de identidad cultural, lo cual se hace manifiesto en su limitada interacción con la sociedad nacional, el establecimiento de círculos de amistad sólo con sus connacionales y la presencia de relaciones muy cerradas que se manifiestan en el alto número de matrimonios entre parejas de la misma nacionalidad (Zaldivar 1987).

En el caso de la población colombiana, son frecuentes las opiniones despectivas contra esta nacionalidad en virtualmente todos los sectores sociales del país. Se suele relacionar al colombiano con actividades delictivas y con el tráfico de estupefacientes, situación que en ocasiones se ha visto agravada por las eventuales relaciones de tirantez entre los gobiernos de Venezuela y Colombia a consecuencia de la delimitación de zonas fronterizas y de áreas marinas y submarinas. La población de origen andino también es blanco frecuente de burlas a consecuencia de sus rasgos étnicos y su acento al hablar. El calificativo de "indio" que se suele dar a ecuatorianos, peruanos y bolivianos adquiere connotaciones despectivas en una sociedad en la cual la

población indígena se encuentra absolutamente marginada y es considerada de "segundo orden". La población originaria del cono sur (argentinos, chilenos y uruguayos) también manifiesta sentimientos de rechazo por parte del venezolano, a pesar de la ausencia de rechazo por tratarse de población blanca. Se dice comúnmente que el "sureño" es prepotente y engreído y que se cree superior al venezolano, hecho que podría estar asociado a componentes culturales y de idiosincracia de esas nacionalidades y al buen nivel de formación profesional de muchos de ellos, ya que esta migración fue originada esencialmente por las condiciones de intolerancia política impuestas por los regímenes militares que gobernaron esos países en las dos décadas anteriores.

Sin embargo, el caso más patético es el de la población de origen asiático. Si bien la inmigración procedente de países del medio oriente ha logrado un buen nivel de integración a la sociedad nacional. La población originaria del sudeste asiático (China, Camboya, Laos, Vietnam, etc.) es la que menores niveles de integración presenta. Los "chinos", como se les suele llamar, son un segmento de población cuyo idioma y costumbres resultan exóticas y desconocidas al venezolano, teniendo como contraparte el escaso interés de esta comunidad en integrarse a la sociedad nacional. La encuesta sobre discriminación realizada ratifica fehacientemente esta afirmación.

Por otra parte, las propias condiciones socio-económicas de la sociedad venezolana inducen comportamientos de la población extranjera que se manifiestan en la conformación de barriadas integradas por miembros de una misma nacionalidad y el establecimiento de redes de solidaridad destinadas a la autoprotección y a la asistencia recíproca entre población migrante. La opinión de un migrante peruano que da inicio a este documento ilustra claramente esta apreciación. En el caso específico del acceso a la vivienda, un estudio entre trabajadoras colombianas en una industria textil pone en evidencia una compleja trama de relaciones que establece sensibles diferencias entre las trabajadoras locales y las extranjeras: "la extrema dependencia que se establecía entre las obreras [colombianas] y los gerentes de fábrica para la obtención de vivienda, se manifestaba en el clientelismo cu-

yas implicaciones económicas, sociales y políticas son notables. Para conservar los lazos con los jefes de fábrica, las obreras inmigrantes preferían no quejarse de un trabajo mal remunerado o de falta de compensación por haber aprendido a operar varias máquinas en corto tiempo... La dependencia de los gerentes de fábrica repercute y atenua los potenciales de organización de protesta contra los bajos salarios y las pobres condiciones de vivienda" (Berlin 1987:175).

En términos globales, es factible afirmar que el trabajador migrante vive en Venezuela las contradicciones y desigualdades sociales que caracterizan a la sociedad venezolana. Las manifestaciones más tangibles de situaciones de discriminación social, además de los aspectos relacionales ya señalados, tienen que ver específicamente con el acceso a los servicios sociales y la movilidad social ascendente.

El perfil del migrante recibido por Venezuela es esencialmente el de un trabajador joven, con un bajo o mediano nivel de calificación, que ingresa al país en búsqueda de condiciones de vida o ingresos que no le garantiza su país de origen. La realidad para el migrante, una vez establecido en el país, suele ser diferente a la imagen que contribuyó a configurar la decisión migratoria. La imagen de "tierra de promisión" representada por Venezuela para muchos migrantes no es tal. Las alternativas de un país en plena expansión económica fueron bien aprovechadas por la primera onda migratoria y aún por los grupos de más reciente ingreso que se beneficiaron de la pasajera situación de prosperidad y liquidez económica del país a raíz del boom petrolero de 1973-1974. Sin embargo, la evidencia estadística indica claramente que las condiciones de vida y trabajo de la población migrante no son sensiblemente mejores que las de la población nacional. Es decir, tanto la población nacional como la extranjera han debido hacer frente a los procesos contractivos de la economía presentes desde finales de los años setenta y a los efectos de las políticas de ajuste de los años ochenta, las cuales se han traducido en un acelerado deterioro de los salarios y de las condiciones generales de vida de la población, indistintamente de su nacionalidad.

La mayoría de trabajadores migrantes en Venezuela se ubican en los estratos D y E; es decir, los estratos sociales de menores recursos. En tal sentido, los ingresos, las condiciones habitacionales, de acceso a los servicios públicos y en general el *modus vivendi* de la población extranjera se corresponde con la estratificación social venezolana, caracterizada en los actuales momentos por una apreciable reducción de los estratos medios y un incremento de las familias en situación de pobreza extrema y crítica. Una situación de esta naturaleza debe ser aún más agobiante para el migrante que mantiene vínculos con su país de origen, los cuales se traducen en el compromiso de asistir económicamente al grupo familiar que no ha migrado²⁶. Tal situación además multiplica la conformación de redes de asistencia y solidaridad entre migrantes de una misma nacionalidad, las cuales han dado origen a concentraciones localizadas de migrantes en las zonas de barrios y en "pensiones" o casas de habitación de las principales ciudades del país, como respuesta a las condiciones impuestas al migrante por la sociedad nacional.

Otras situaciones que se constituyen en factores de discriminación social y que influyen igualmente en el campo laboral son aquellas relacionadas con las frecuentes opiniones públicas que pretenden responsabilizar a la población migrante (en especial la ilegal) de la sobresaturación de los servicios públicos y de la contracción laboral, al argumentar que los puestos de trabajo que deberían ser para los trabajadores venezolanos están ocupados por extranjeros y del incremento de la delincuencia y la inseguridad ciudadana. Factores estos que corresponden a niveles de ineficiencia estatal en la prestación de servicios y a obstáculos coyunturales y estructurales del aparato productivo en la generación de empleos y que se pretenden desvirtuar por la vía de la culpabilidad de la población extranjera.

Todos estos factores concurren a la conformación de un cuadro socio-cultural muy complejo que afecta al trabajador migrante en su entorno

²⁶ Esta apreciación es corroborada por los resultados de un reciente estudio realizado entre familias migrantes dominicanas en Venezuela. Al respecto, véase Torrealba (1991).

de vida diario y, necesariamente, en su entorno laboral. De tal forma, la problemática de la discriminación del trabajador migrante en el mundo del trabajo en Venezuela, la cual presenta un perfil complejo y sutil difícil de detectar con claridad como se desprende de los resultados del presente estudio, queda inserta y debe analizarse en el contexto de las relaciones globales de la sociedad venezolana, en las que los sentimientos de prejuicio racial y xenofobia se encuentran sólidamente arraigados, aunque disimulados tras una ficticia imagen de apertura, tolerancia y permisividad.

8. ALCANCES DE LAS POLITICAS Y LEGISLACION ANTIDISCRIMINATORIAS

Como se señaló en la sección 3 de este documento, la legislación venezolana contiene normas precisas destinadas a combatir la discriminación laboral del trabajador migrante. La igualdad de oportunidad y trato ha quedado expresamente contemplada en la Ley Orgánica del Trabajo, de muy reciente vigencia en el país. Al mismo tiempo, el hecho de que Venezuela ha ratificado los Convenios de la O.I.T. que tienen que ver con los trabajadores migrantes es otro factor que contribuye a reducir o neutralizar potenciales situaciones discriminatorias en contra de este segmento de población. Los convenios a nivel regional, como es el caso del Instrumento Andino de Migración Laboral, contienen también señalamientos precisos relacionados con la igualdad de oportunidad y trato del trabajador migrante andino frente al trabajador nacional.

La Ley Orgánica del Trabajo incluye, sin embargo, una fuerte restricción al trabajador extranjero puesto que la misma establece un porcentaje de 90% de trabajadores venezolanos, en contraste con la Ley anterior que ubicaba ese porcentaje en el 75%. Esta norma, si bien en sentido estricto no puede definirse como discriminatoria, reduce considerablemente las posibilidades de inserción laboral del trabajador extranjero en Venezuela. Al mismo tiempo, la Ley genera dificultades para el sector de empleadores, puesto que es bien conocida la insuficiente oferta de trabajadores venezolanos en algunos sectores productivos. No obstante, la Ley parece dejar un

cierto margen de elasticidad en su aplicación cuando contempla algunas medidas de excepción para aquellos sectores y/o actividades productivas que puedan presentar tal tipo de limitación.

La Ley Orgánica del Trabajo establece además una serie de medidas destinadas a la protección de la mujer trabajadora que, en el corto o mediano plazo, pueden llegar a convertirse en un factor limitante para su ingreso como asalariada a los sectores laborales estructurados. Paradójicamente, en su afán por proteger a la mujer trabajadora, la Ley introduce una serie de disposiciones que han sido consideradas excesivamente restrictivas y de alto impacto económico para el sector empresarial. En tal sentido, es sintomático que más de las dos terceras partes del sector de empresarios entrevistados hayan señalado que las nuevas disposiciones legales simplemente les impedía contratar personal femenino, por los altos costos económicos que ello podría representar para la empresa. Esta situación se está produciendo en el segmento de trabajadoras venezolanas y, obviamente, tendrá un impacto similar sobre la mujer trabajadora migrante.

En otro orden de ideas, es bien conocido el hecho de la dispersión y el carácter obsoleto de la legislación en materia migratoria. La Ley de Inmigración y Colonización de 1966, salvo algunas modificaciones puntuales, es similar en su contenido y su espíritu a las leyes del siglo pasado, momento en que privaban en el país los criterios pobladores y de colonización agrícola. Es opinión común que la misma no guarda ningún tipo de relación con las actuales condiciones económicas y sociales. También es opinión generalizada que la legislación sobre extranjeros es confusa, contradictoria e incompleta. Parte de esa argumentación señala que la carencia de instrumentos legales acordes con la realidad ha contribuido al movimiento y tráfico laboral con indocumentados, puesto que la legislación vigente no contempla ningún tipo de penalización para las personas que se dedican a este tráfico o que contratan trabajadores en situación ilegal.

Todos estos señalamientos arrojan una conclusión evidente: los avances logrados en relación con el derecho internacional del trabajo, el tratamiento regional de la migración laboral y la nueva legislación del trabajo

vigente en el país, pierden parte de su intencionalidad y efectividad, en la medida en que se mantenga una legislación en materia migratoria que no se ajuste a las condiciones económicas, sociales y laborales del país.

9. CONCLUSIONES

La investigación sobre discriminación del trabajador migrante en Venezuela ha arrojado como principal evidencia que en el país no existe una clara situación de discriminación formal y directa contra el trabajador migrante, siendo apreciables situaciones en el mundo laboral que indican la existencia de hechos de discriminación informal e indirecta de variada intensidad. Los resultados de la encuesta aplicada y de las entrevistas realizadas no indican la existencia de situaciones dentro de las condiciones de trabajo, ingresos y otros beneficios sociales, acceso al entrenamiento, promoción a cargos de mayor responsabilidad, liquidación del contrato de trabajo o relaciones interpersonales friccionales que puedan ser definidas como hechos o actitudes discriminatorias específicas contra el trabajador migrante.

Por el contrario, todo parece sugerir que el ingreso y permanencia en el campo laboral del trabajador extranjero se produce en condiciones similares a las del trabajador nacional y que con frecuencia los servicios de tal trabajador son bien apreciados y solicitados, por su nivel de entrenamiento y conocimiento del oficio, su desempeño laboral, su permanencia en el empleo y su bajo perfil de conflictividad. Los resultados obtenidos entre el grupo de empresarios y de trabajadores por cuenta propia sugieren también un bajo nivel de discriminación, rechazo y/o friccionalidad en este tipo de actividad. Esta evidencia permite sustentar la apreciación del bajo nivel de discriminación formal y directa contra el trabajador migrante.

Diversos factores podrían ser explicativos de esta situación. En primer lugar, la migración europea que ingresó masivamente al país antes de 1960 encontró un ambiente relativamente propicio en Venezuela en momentos en que se producía una importante expansión de las actividades pro-

ductivas en un entorno de baja calificación del trabajador nacional, cuya consecuencia directa fue una amplia demanda de mano de obra. La migración de más reciente ingreso ha tenido a su favor el compartir con el venezolano un idioma similar y rasgos étnicos y culturales muy cercanos. A diferencia de lo que ocurre en los países europeos, la cercanía cultural y el idioma común han facilitado considerablemente la vinculación inmediata del migrante latinoamericano a la sociedad venezolana, en particular el migrante procedente de Colombia, país fronterizo con Venezuela.

En segundo lugar, las particulares condiciones de los mercados laborales venezolanos han contribuido a la inserción rápida y efectiva del trabajador migrante. Es conocida la insuficiencia de mano de obra nacional en variados oficios y ocupaciones y son conocidos también los buenos niveles de entrenamiento y experiencia de numerosos trabajadores procedentes de otros países. Este hecho ha influido necesariamente en la percepción empresarial del trabajador extranjero como un elemento útil, con un buen nivel de entrenamiento, capaz de aportar su esfuerzo y conocimientos a una empresa en particular y al proceso productivo en general.

En tercer lugar, los ciclos expansivos de la economía venezolana han permitido el mantenimiento por periodos relativamente largos de muy bajos niveles de desempleo abierto, situación que se ha combinado con la demanda abierta de mano de obra calificada procedente del exterior. Este hecho ha facilitado la inserción laboral del trabajador migrante y la formación de una "cultura laboral", en la que han convivido de manera relativamente armónica trabajadores venezolanos y extranjeros. Es decir, al trabajador venezolano no le resulta extraña la presencia del trabajador extranjero y la convivencia laboral con éste, como podría ocurrir en países que no poseen una tradición inmigratoria.

En contraste con los señalamientos anteriores, el estudio ha puesto en evidencia la existencia de un nivel intermedio de relaciones friccionales determinadas esencialmente por motivos de raza, color y/o nacionalidad. Si bien estas situaciones parecen ser eventuales y transitorias, las mismas

demuestran la existencia de un entorno social que no deja de percibir al trabajador extranjero en términos negativos. Tal planteamiento está directamente vinculado con la problemática laboral y adquiere formas veladas y complejas, difíciles de captar a profundidad, relacionadas con el acceso del trabajador a los servicios sociales básicos, al financiamiento y a la asistencia estatal. De igual forma, la discriminación social (contexto más amplio donde sí son apreciables con claridad actitudes de rechazo hacia la población extranjera) de que es objeto el trabajador migrante se articula con las situaciones discriminatorias en el campo laboral, dando lugar a un complejo cuadro de relaciones que afecta indistintamente a la población legal como a la población que se encuentra en situación ilegal.

Los sentimientos de xenofobia, normalmente presentes en las sociedades de acogida, suelen perfilarse con mayor claridad y potencializarse en períodos de crisis económica y contracción laboral como el que ha vivido el país en años recientes. El impacto de la crisis ha sido muy visible sobre el empleo, el ingreso y las condiciones generales de vida de la población. Este hecho podría explicar ciertas situaciones y opiniones que tratan de descargar sobre el migrante la culpabilidad de varios de los problemas que afectan al país y que son inherentes a los obstáculos estructurales al desarrollo económico y social venezolano. Así, el nivel normal de friccionalidad entre población nacional y extranjera adquiere nuevas dimensiones y se potencializa por efecto de las condiciones económicas generales de la sociedad, siendo una de sus manifestaciones más sensibles el sentimiento de que el trabajador extranjero es un "intruso" que llega al país a ocupar los puestos laborales que deberían estar en manos de la numerosa masa laboral nacional en situación de desempleo abierto o subempleo.

La discriminación social, como se ha señalado, adquiere muy variadas formas de expresión. De hecho, factores como la segregación residencial, las precarias condiciones de vida y la situación de pobreza afectan indistintamente a la población nacional y a la extranjera. La segmentación social característica de la sociedad venezolana es reproducida por la población migrante, siendo determinada por los niveles de formación y/o calificación del

trabajador, su nivel de ingresos y las vinculaciones de éste con las instancias de poder nacionales. Un tratamiento más exhaustivo de tal problemática implica su investigación al interior de cada estrato social y en una perspectiva histórica que relacione las condiciones individuales de vida con el proceso global de la sociedad venezolana. No obstante, una movilidad social ascendente es apreciable entre los grupos de migrantes de más antigua data, en particular italianos y españoles, en tanto que para la población de más reciente ingreso tal posibilidad de ascenso social se aprecia poco probable, al menos en el corto plazo, e independientemente de que el migrante perciba su situación actual como mejor a la que tenía en su país de origen.

A pesar de los señalamientos anteriores, es necesario reconocer que la sociedad venezolana ofrece una serie de importantes prerrogativas al trabajador extranjero. La igualdad de oportunidades y de trato contemplada por la legislación en la materia protege al trabajador migrante en situación legal. De igual forma, no existen limitaciones formales para el acceso a la educación y a los servicios, salvo aquellas propias de tales sistemas de prestación de servicios que afectan igualmente a la población nacional. Por último, el reconocimiento de la nacionalidad venezolana al niño nacido en el país de padres extranjeros es otro factor que contribuye a brindar un conjunto de garantías sociales que benefician al trabajador migrante. Obviamente, el acceso a tales beneficios suele ser diferencial, pudiéndose citar como ejemplo el ingreso a los colegios y universidades privadas y la posibilidad de hacer uso de los onerosos servicios privados de salud, lo cual está determinado en última instancia por el status socio-económico del individuo y su grupo familiar.

Todos estos elementos indican claramente la necesidad de establecer diferencias analíticas puntuales en torno a nacionalidad, antigüedad en el país, nivel de formación, status socio-económico y actividad laboral, entre otros aspectos. Esta perspectiva de análisis permite una aproximación más rigurosa al trabajador migrante que, como se ha determinado en este estudio, presenta sensibles grados de variación en su estructura interna, percepción de la realidad y vinculación con la sociedad venezolana.

El estudio sobre discriminación del trabajador migrante en Venezuela es una primera aproximación a un tema que hasta el momento no había sido investigado en forma sistemática. Sus resultados son necesariamente aproximativos, por estar limitado al ámbito laboral de una ciudad y por haber sido elaborado a partir de una reducida muestra de trabajadores migrantes. La información obtenida es, sin embargo, de primer orden y la misma contribuye a despejar una serie de estereotipos y de opiniones prejuiciadas en torno al trabajador migrante en Venezuela. Su utilidad práctica futura dependerá en buena medida de la profundización del mismo en contextos laborales más específicos, caso la investigación de las relaciones laborales y las posibles situaciones de discriminación en universos cerrados, como lo es una empresa en particular, y en estudios que logren cubrir el ámbito nacional atendiendo a la segmentación de los mercados laborales y a la especificidad de cada uno de ellos.

De igual forma, aún cuando la discriminación formal y directa presenta un bajo perfil de manifestación, la evidencia encontrada indica con claridad la existencia de variadas situaciones de discriminación informal en el mundo del trabajo. En tal dirección, se hace indispensable una mayor investigación del sentido y alcances de la discriminación informal de que es objeto el trabajador migrante en Venezuela, en especial en lo que se relaciona con el acceso a los mercados laborales y a la constitución de empresas; el rol de los empleadores y las agencias de empleo públicas y privadas; la asistencia de bancos y otras instituciones financieras y el acceso al entrenamiento y la promoción del trabajador migrante dentro de las empresas. Igualmente, la ausencia de información sobre la transición de la escuela al trabajo demanda esfuerzos investigativos en una dirección que es crucial para la inserción del trabajador migrante en la sociedad nacional.

Todo esto supondría la apertura de una novedosa línea de investigación de vital importancia para el cabal conocimiento del universo del trabajador migrante en un país que, a pesar de las dificultades, sigue siendo uno de los pocos polos de atracción de población migrante en el continente americano.

10. BIBLIOGRAFIA

ALBORNOZ, Orlando (1983) "Educación, inmigración e identidad nacional en Venezuela" en Migraciones latinas y formación de la nación latinoamericana. Caracas, Universidad Simón Bolívar, Instituto de Altos Estudios de América Latina. 239-267.

ANTEQUERA PARILLI, Ricardo (1980) Régimen legal del extranjero en Venezuela. Caracas, Consejo Nacional de Recursos Humanos y Universidad Centro-occidental Lisandro Alvarado.

ARBELAEZ, Alfonso (1977) "El éxodo de colombianos en el periodo 1963-1973". Bogotá, Boletín Mensual de Estadística. 310: 743.

BANCO CENTRAL DE VENEZUELA (1971) La economía venezolana en los últimos treinta años. Caracas, Banco Central de Venezuela. Ediciones XXX aniversario.

BERGLUND, Susan y Humberto HERNANDEZ CALIMAN (1985) Los de afuera. Un estudio analítico del proceso migratorio en Venezuela 1936-1985. Caracas, Centro de Estudios de Pastoral y Asistencia Migratoria.

BERLIN, Margalit (1987) "Migración y vivienda: Las obreras colombianas en la industria de la confección venezolana". Migraciones Internacionales en las Américas. 3: 161-179.

BIDEGAIN, Gabriel (1986) "Inmigrantes: ¿Mito o realidad?". Caracas, Revista sobre relaciones industriales y laborales. 18: 9-27.

CARDONA, Ramiro et al (1983) Migración de colombianos a Venezuela. Bogotá, Corporación Centro Regional de Población.

CHEN, Chi-Yi y Michel PICOUET (1980) "Migración internacional en Venezuela: Evolución y características sociodemográficas". Caracas, Migraciones Internacionales en las Américas. 1: 41-62.

MARMORA, Lelio (1982) Las migraciones internacionales de Venezuela. Quito, Organización de Estados Americanos. Seminario Técnico sobre Migraciones Laborales en el Grupo Andino, Haití y República Dominicana. mimeo.

MICHELENA, Alfredo, Cristina MOTTA y Ricardo ANTEQUERA (1984) Illegal immigration and the General Register of Foreigners in Venezuela. Geneva, International Labour Office, International Migration for Employment Branch. Working Paper 15.

MOTTA, Cristina (1989) Inmigración e identidad cultural: El caso de los hijos de los inmigrantes europeos en Venezuela. Caracas, Seminario Nacional "Población y desarrollo social".

MOTTA, Cristina y Ricardo ANTEQUERA (1983) Análisis de las políticas y legislaciones migratorias venezolanas. (Desde la independencia a 1936 y desde 1958 a 1980). Caracas, Consejo Nacional de Recursos Humanos y Universidad Centroccidental Lisando Alvarado. mimeo.

OIT (1987) Derechos de los trabajadores migrantes. Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo.

OIT (1989) El trabajo en el mundo. Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo. Vol. 4.

PELLEGRINO, Adela (1984) "Venezuela: Illegal Immigration from Colombia". New York, International Migration Review, XVIII (3): 748-766.

REPUBLICA DE VENEZUELA (1987a) Encuesta Nacional de Migración. Informe Final. Caracas, Ministerio del Trabajo y Oficina Central de Estadística e Informática de la Presidencia de la República. mimeo.

REPUBLICA DE VENEZUELA (1987b) Indicadores de la fuerza de trabajo. Total nacional. 1er. semestre. Caracas, Oficina Central de Estadística e Informática de la Presidencia de la República.

REPUBLICA DE VENEZUELA (1989) Proyecto Políticas de empleo y migraciones laborales (Venezuela). Informe Final. Caracas, Ministerio del Trabajo y Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo. mimeo

SASSEN-KOOB, Saskia (1979) "Economic Growth and Immigration in Venezuela". New York, International Migration Review, XIII (3): 455-474.

TORREALBA, Ricardo (1985) Migrant Workers in an Irregular Situation and their Legalisation in Venezuela. Geneva, International Labour Office, International Migration for Employment Branch. Working Paper 21.

- TORREALBA, Ricardo (1986) "Las políticas inmigratorias del Estado venezolano en el decenio de 1970". Caracas, Revista sobre relaciones industriales y laborales, 18: 69-82.
- TORREALBA, Ricardo (1988) "Tendencias recientes de la migración internacional hacia Venezuela: Resultados de una Encuesta Nacional de Migración". Buenos Aires, Estudios Migratorios Latinoamericanos, 10: 415-439.
- TORREALBA, Ricardo (1991) "La familia migrante: Estrategias de subsistencia en familias dominicanas en Venezuela". Ginebra, International Migration, XXIX, (3).
- TORREALBA, Ricardo y José Angel OROPEZA (1988) Estado y migraciones laborales en Venezuela. Caracas, Editorial Cabildo.
- TORREALBA, Ricardo, María M. SUAREZ y Mariluz SCHLOETER (1983) "Ciento cincuenta años de políticas inmigratorias en Venezuela". México, Demografía y Economía, XVII (55): 367-390.
- VAN ROY, Ralph (1984) "Undocumented Migration in Venezuela". New York, International Migration Review, XVIII (3): 541-555.
- ZALDIVAR, María Eugenia (1986) Un estudio de inmigración reciente a Venezuela: El caso de los portugueses. Trabajo de grado M. Sc. Caracas, Centro de Estudios Avanzados, Instituto Venezolano de Investigaciones Científicas.
- ZEGERS DE BEIJL, Roger (1990) Discrimination of Migrant Workers in Western Europe. Geneva, International Labour Office, World Employment Programme. Working Paper 49.

C. MIGRACIONES CON FINES DE EMPLEO
Documentos de Trabajo

1. International labour migration and international development, by C.W. Stahl, Jan. 1982 (out of print).
2. Towards a system of recompense for international labour migration, by W.R. Böhning, Feb. 1982 (out of print).
3. Contract migration policies in the Philippines, by L.S. Lazo, V.A. Teodosio and P.A. Sto. Tomas, Mar. 1982 (out of print).
4. Contract migration in the Republic of Korea, by S. Kim, Apr. 1982 (out of print).
5. Emigration of scarce skills in Pakistan, by M. Ahmad, May 1982 (out of print).
- 6.F Les clandestins et la régularisation de 1981-1982 en France, par J.-P. Garson et Y. Moulrier, 10 mai 1982 (out of print).
- 6.E Clandestine immigrants and their regularisation in France, 1981-1982, by J.-P. Garson and Y. Moulrier, 10 May 1982 (out of print).
7. Out of the shadows - A review of the 1980 regularisation of status programme in Australia, by D. Storer with the assistance of A. Faulkner, June 1982.
8. International contract migration in the light of ILO instruments, with special reference to Asian migrant-sending countries, by W.R. Böhning, July 1982 (out of print).
- 9.S La amnistia migratoria de 1974 en Argentina, por L. Mármora, Feb. 1983 (out of print).
- 9.E The 1974 amnesty for migrants in Argentina, by L. Mármora, Feb. 1983.
- 10.F La libre circulation à l'intérieur d'une Communauté entre pays en développement, par W.R. Böhning, décembre 1983.
- 10.E Freedom of movement within a community of developing countries, by W.R. Böhning, Dec. 1983 (out of print).
- 11.F L'administration du travail de l'immigré en situation irrégulière en Espagne, en Grèce et en Italie, par S. Ricca, janvier 1984 (out of print).
- 11.E Administering migrant workers in an irregular situation in Greece, Italy and Spain, by S. Ricca, Jan. 1984 (out of print).
12. Recruitment practices and working and living conditions of Asian migrant workers in the Middle East: Problems and possible solutions, by Z. Zar, May 1984 (out of print).
13. International labour migration and the ASEAN economies, by C.W. Stahl, June 1984 (out of print).
14. International labour migration and skill scarcity in the Hashemite Kingdom of Jordan, by I.J. Secombe, July 1984.
- 15.S Immigracion ilegal y matricula general de extranjeros en Venezuela, par A. Michelena et al., agosto 1984.

- 15.E Illegal immigration and the general register of foreigners in Venezuela, by A. Michelena et al., August 1984.
- 16.rev Bibliography on international return migration (2nd revised edition), September 1986.
- 17.F Le retour assisté des migrants qualifiés dans leur pays d'origine: Les programmes multilatéraux de l'ONU (TOKTEN) et du CIM, par S. Ardittis, October 1984 (out of print).
- 17.E The assisted return of qualified migrants to their countries of origin: The UNDP and IOM multilateral programmes, by S. Ardittis, October 1984 (out of print).
- 18.S Escasez de recursos humanos calificados y migraciones internacionales en la Argentina, por J. Gurrieri, S. Léopore y L. Mármora, noviembre 1984.
- 18.E Scarce skills and international migration in Argentina, by J. Gurrieri, S. Léopore and L. Mármora, November 1984.
- 19.S La emigración de recursos humanos calificados y el ajuste en el mercado de empleo del Uruguay, por C.A. Aguiar, diciembre 1984.
- 19.E Outflow of skilled labour and the employment market adjustment in Uruguay, by C.A. Aguiar, December, 1984 (out of print).
20. Recent trends and prospects of black migration to South Africa, by F. de Vletter, Jan. 1985 (out of print).
- 21.S El trabajador migrante en situación irregular y su legalización en Venezuela, por R. Torrealba, Feb. 1985.
- 21.E Migrant workers in an irregular situation and their regularisation in Venezuela, by R. Torrealba, Feb. 1985 (out of print).
22. Agreements concerning the employment of foreign black labour in South Africa, by A. Whiteside and C. Patel, July 1985 (out of print).
23. The rights and welfare of migrant workers: scope and limits of joint action by southern African migrant-sending countries, by F. de Vletter, Nov. 1985.
24. Migrations clandestines, régularisations et marché du travail en France: contraintes nationales et internationales, par J.-P. Garson, décembre 1985.
25. Working conditions of Pakistani migrant workers in the Middle East, by Farooq-i-Azam, January 1986.
26. Sri Lanka's experience with international contract migration and the reintegration of return migrants, by P. Athukorala, March 1986 (out of print).
27. Migrant Workers in West Africa: with special reference to Nigeria and Ghana, by Yaa Frempoomaa Yeboah, October 1986.
28. The pattern and consequences of declining mine labour recruitment in Botswana, by John Taylor, November 1986.

29. The South African mining industry and Mozambican migrant labour in the 1980s: an analysis of recent trends in employment policy, by Centro de Estudos Africanos, Universidade Eduardo Mondlane, Jan. 1987.
30. The Jordanian migration system in transition, by Allan M. Findlay, March 1987.
31. One hundred years of job reservation on the South African mines, by Jack and Ray Simons, May 1987 (out of print).
32. Las politicas de retorno de recursos humanos calificados en Colombia: evaluación y orientaciones para su mejoramiento, por Carlos A. Patiño G. y Jorge Diaz Ramirez, Diciembre 1986.
- 33.D Hinwendung zur Selbständigkeit bei Gastarbeitern mit besonderer Berücksichtigung von Türken, von Regine Erichsen und Faruk Sen, Juni 1987 (out of print).
- 33.T F. Almanya'daki Türklerde Isçilikten Isadamligina Yönelis ve Gelisme Perspektifleri, Regine Erichsen, Faruk Sen, June 1987 (out of print).
34. Future developments in the demand for labour by the South African mining industry, by Pundy Pillay, July 1987.
35. The role of international labour migration in the transformation of an economy: the case of the Yemen Arab Republic, by Allan M. Findlay, August 1987 (out of print).
36. Perceptions and attitudes of Batswana migrant workers toward the South African gold mines, with special reference to living and working conditions, legal issues and trade unions, by Louis Molamu, Athaliah Molokome and Gloria Somolekae, September 1987.
37. Mozambican migrant workers in South Africa: the impact of the expulsion order, by Centro de Estudos Africanos, Universidade Eduardo Mondlane, October 1987.
38. The health of mine workers in Botswana: a study of the effects of mining and migration, by Dr. E.T. Maganu, January 1988.
39. Migration de retour en Europe du Sud, par Solon Ardittis, février 1988.
40. The prospects for absorbing migrant miners into the Botswana economy, by R. Majelantle and X. Mhozya, March 1988 (out of print).
41. Participation in South African mining safety: A postal survey of black migrant workers' organisations and management, by J.P. Leger and M. Mothibeli, June 1989.
42. Manpower and population evolution in the GCC and the Libyan Arab Jamahiriya, by J.S. Birks and C.A. Sinclair, October 1989.
43. Arab return migration from the Gulf Co-operation Council States: Patterns, trends and prospects, by Allan Findlay, October 1989.
- 44.D Probleme und Eingliederungseingänge der türkischen Migranten in der Bundesrepublik Deutschland, von Faruk Sen, November 1989.
- 44.E Problems and Integration Constraints of Turkish Migrants in the Federal Republic of Germany, by Faruk Sen, November 1989.

- 44.T Federal Almanya'da Yasayan Türk Göçmenlerinin Uyum Sürecinde Karşılaskları Sorunlar, Faruk Sen, Kasım 1989.
45. An assessment of Turkish Labor Migration to western Europe, by Philip L. Martin, January 1990 (out of print).
- 46.E Some economic, social and human rights considerations concerning the future status of third-country nationals in the Single European Market, by W.R. Böning and J. Werquin, April 1990.
- 46.F Réflexions d'ordre économique, social et sur les droits de l'homme concernant le futur statut des nationaux des pays tiers dans le marché intérieur européen, par W.R. Böning et J. Werquin, avril 1990.
- 47.D Zusammenleben von Deutschen und Ausländern in Stadtteilen von Düsseldorf, von Peter König, Juni 1990.
- 47.E Cohabitation of Germans and Foreigners in Districts of Düsseldorf, by Peter König, June 1990.
48. Prospects for Foreign Migrant Workers in a Democratic South Africa, by Fion de Vletter, September 1990
49. Discrimination of Migrant Workers in Western Europe, by Roger Zegers de Beijl, December 1990.
50. Foreign Female Domestic Workers: HELP WANTED! by Patricia Weinert, March 1991.
- 51.E Foreign Women in Domestic Service in Madrid, Spain, by Colectivo Ioé, April 1991.
- 51.S Trabajadoras Extranjeras de Servicio Doméstico en Madrid, España, por Colectivo Ioé, Avril 1991.
52. Ethnic Turks from Bulgaria: An Assessment of their Employment and Living Conditions in Turkey, by Wolf Scott, May 1991.
53. Filipino Migrant Women in Domestic Work in Italy, by Lega Italo-Filippina Filippini Emigrati, July 1991.
54. Discrimination Against Immigrant Workers in Australia, by Bureau of Immigration Research, July 1991.
55. Migration Pressure: What is it? What can one do about it?, by W.R. Böning, P.V. Schaeffer and Th. Straubhaar, October 1991.
- 56.E ALTHOUGH EQUAL BEFORE THE LAW ... The scope of anti-discrimination legislation and its effects on labour market discrimination against migrant workers in the United Kingdom, the Netherlands and Sweden, by Roger Zegers de Beijl, October 1991.
- 56.F BIEN QU'EGAUX DEVANT LA LOI... La portée de la législation antidiscriminatoire et ses répercussions sur la discrimination, dans le marché du travail, à l'encontre des travailleurs migrants au Royaume-Uni, aux Pays-Bas et en Suède, par Roger Zegers de Beijl, Janvier 1992.
- 57.S Discriminación del Trabajador Migrante en Venezuela, por Ricardo Torrealba, Enero 1992.

PROGRAMME MONDIAL DE L'EMPLOI

723
II

DOCUMENT DE TRAVAIL

MIGRATION INTERNATIONALE POUR L'EMPLOI

BIEN QU'ÉGAUX DEVANT LA LOI...

**La portée de la législation antidiscriminatoire et ses
répercussions sur la discrimination, dans le marché du travail,
à l'encontre des travailleurs migrants au Royaume-Uni,
aux Pays-Bas et en Suède**

par

Roger Zegers de Beijl

Bureau
international
du Travail
Genève



RECHERCHE POUR LE PROGRAMME MONDIAL DE L'EMPLOI

Document de travail

MIGRATION INTERNATIONALE POUR L'EMPLOI

BIEN OU'EGAUX DEVANT LA LOI...

La portée de la législation antidiscriminatoire et ses répercussions sur la discrimination, dans le marché du travail, à l'encontre des travailleurs migrants au Royaume-Uni, aux Pays-Bas et en Suède.

par Roger Zegers de Beijl

NOTE: Les documents de travail du programme mondial de l'emploi sont des documents préliminaires visant à stimuler la discussion et les commentaires critiques. Leur circulation est limitée et ils ne doivent pas être cités sans autorisation.

Janvier 1992

Copyright © Organisation internationale du Travail 1992

Les publications du Bureau international du Travail jouissent de la protection du droit d'auteur en vertu du protocole n° 2, annexe à la Convention universelle pour la protection du droit d'auteur. Toutefois, de courts passages pourront être reproduits sans autorisation, à la condition que leur source soit dûment mentionnée. Toute demande d'autorisation de reproduction ou de traduction devra être adressée au Service des publications (Droits et licences), Bureau international du Travail, CH-1211 Genève 22, Suisse. Ces demandes seront toujours les bienvenues.

ISBN 92-2-208217-6

Première édition 1992

Les désignations utilisées dans les publications du BIT, qui sont conformes à la pratique des Nations Unies, et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part du Bureau international du Travail aucune prise de position quant au statut juridique de tel ou tel pays, zone ou territoire, ou de ses autorités, ni quant au tracé de ses frontières.

Les articles, études et autres textes signés n'engagent que leurs auteurs et leur publication ne signifie pas que le Bureau international du Travail souscrit aux opinions qui y sont exprimées.

La mention ou la non-mention de telle ou telle entreprise ou de tel ou tel produit ou procédé commercial n'implique de la part du Bureau international du Travail aucune appréciation favorable ou défavorable.

Les publications du Bureau international du Travail peuvent être obtenues dans les principales librairies ou auprès des bureaux locaux du BIT. On peut aussi se les procurer directement, de même qu'un catalogue ou une liste des nouvelles publications, à l'adresse suivante: Publications du BIT, Bureau international du Travail, CH-1211 Genève 22, Suisse.

TABLE DES MATIERES

	<u>Page</u>
<u>A.AVANT-PROPOS</u> , par W.R. Böhning	ii
<u>B.BIEN OU'EG AUX DEVANT LA LOI...</u> , par R. Zegers de Beijl.....	iv
1. Introduction.....	1
2. Royaume-Uni.....	4
2.1 Historique de la législation.....	4
2.2 Portée de la législation	5
2.3 Emploi.....	6
2.4 Mise en vigueur.....	8
2.5 La Commission pour l'égalité raciale (The Commission for Racial Equality).....	10
2.6 Effets de la législation.....	12
3. Pays-Bas.....	19
3.1 Historique de la législation.....	19
3.2 Portée de la législation	19
3.3 Emploi.....	22
3.4 Mise en vigueur.....	23
3.5 Le Bureau national pour la lutte contre le racisme.....	25
3.6 Le Médiateur (Ombudsman) national.....	27
3.7 Effets de la législation.....	28
4. Suède.....	32
4.1 Historique de la législation.....	32
4.2 Portée de la législation	32
4.3 Emploi.....	34
4.4 Mise en vigueur.....	36
4.5 Le Médiateur (Ombudsman) contre la discrimination ethnique.....	36
4.6 Effets de la législation.....	37
5. Conclusions.....	40
Annexe 1 : Principaux informateurs sur les effets de la législation antidiscriminatoire dans le domaine de l'emploi.....	44
Bibliographie.....	45
<u>C. DOCUMENTS DE TRAVAIL</u> <u>DE LA MIGRATION INTERNATIONALE POUR L'EMPLOI</u>	49

A. AVANT-PROPOS

Ce document est issu du service de la migration internationale pour l'emploi du BIT. Ce service a pour but de contribuer à 1) l'évaluation, l'élaboration et l'application de politiques internationales de migration adaptées aux objectifs économiques et sociaux des gouvernements, des organisations d'employeurs et de travailleurs, et 2) au renforcement de l'égalité des chances et de traitement des migrants et à la protection de leurs droits et de leur dignité. Ses moyens d'action sont a) la recherche et l'élaboration de rapports, b) des services consultatifs techniques, c) la coopération technique, d) des réunions et e) des travaux liés aux normes internationales de travail. De plus, le service rassemble, analyse et diffuse des informations utiles et constitue une source d'information pour les membres de l'OIT, les centres de l'OIT et d'autres parties intéressées.

L'OIT a l'obligation constitutionnelle de veiller aux "intérêts des travailleurs employés dans d'autres pays que les leurs." Cette obligation a, de tradition, été remplie en élaborant, adoptant et contrôlant les normes internationales du travail, notamment la convention (no. 97) (révisée) sur les travailleurs migrants, 1949, la convention (no. 111) concernant la discrimination (emploi et profession), 1958, la convention (no. 118) sur l'égalité de traitement (sécurité sociale), 1962, la convention (no. 143) sur les travailleurs migrants (dispositions complémentaires), 1975, la convention (no. 157) sur la conservation des droits en matière de sécurité sociale, 1982, ainsi que les recommandations, non contraignantes, qui les complètent¹. Les instruments légaux internationaux de ce type visent, pour l'essentiel, à influencer sur les lois et les réglementations nationales des pays qui ratifient les conventions contraignantes. Ainsi, ces pays modifient non seulement leur législation mais aussi leurs pratiques effectives.

En énonçant ces normes, l'OIT a pour but essentiel d'assurer la non discrimination ou l'égalité des chances et de traitement à l'encontre des travailleurs migrants. Nombre de pays adhèrent largement à cet objectif dans les domaines économiques et sociaux. Certains d'entre eux ratifient les conventions de l'OIT² et font de

1. Voir aussi W.R. Böhring: "Protection of migrant workers and international labour standards", International Migration, Vol. 26, No. 2 (1988), pp. 133-145.

2. Trente-huit pour la convention no. 97, quinze pour la convention no. 143, trente-sept pour la convention no. 118 et deux pour la convention no. 157.

leur mieux pour satisfaire aux obligations qu'entraînent ces instruments. Aussi pourrait-on s'attendre à ce que la discrimination ait disparu de la législation ou des pratiques de ces pays. Malheureusement, dans certains cas, les faits démontrent le contraire, notamment sur le lieu de travail, dans des entreprises publiques ou privées, ainsi que dans des pays n'ayant pas ratifié les conventions de l'OIT. Il existe peut-être plusieurs raisons à cela : la portée des lois et des réglementations nationales et internationales, leur caractère très général, leur apparente inapplicabilité, par exemple au problème de la distribution des tâches dans les entreprises privées.

Quelles qu'en soient les raisons, les signes de traitement discriminatoire, là où, selon les principes généraux établis, il n'a pas lieu d'exister, ont été assez forts pour que soient examinées les informations disponibles. Mon confrère, Roger Zegers de Beijl a mené à bien cette tâche dans des domaines qui préoccupent au premier chef l'OIT, dans d'importants pays européens employant des non nationaux³. Le Centre de recherche sur l'immigration de l'Australie a examiné la documentation et les données australiennes concernant ce point⁴. Ces deux recherches ne se sont pas limitées à des pays ayant ratifié les conventions de l'OIT s'y référant car l'objectif en soi n'était pas d'étudier les répercussions des conventions de l'OIT dans ce domaine.

Dans ce présent document de travail, Roger Zegers de Beijl se demande quelles normes législatives existent au Royaume-Uni, aux Pays-Bas et en Suède pour lutter contre la discrimination fondée sur la nationalité, sur l'origine étrangère, etc., quels mécanismes permettent d'assurer l'application de ces normes et d'aider les personnes déclarant avoir été l'objet de discriminations, et dans quelle mesure ces mécanismes sont efficaces. L'auteur s'attache aux questions liées à l'emploi, au sens le plus large du terme, entre autres l'accès à l'emploi, la formation, les licenciements, etc.

Janvier 1992

W.R. Böhning

-
3. Roger Zegers de Beijl : Discrimination of Migrant Workers in Western Europe (Genève, BIT, décembre 1990; document de travail ronéotypé du Programme mondial de l'emploi; distribution limitée).
 4. Lois Foster, Anthony Marshall et Lynne S. Williams: Discrimination Against Immigrant Workers in Australia (Genève, BIT, juillet 1991; document de travail ronéotypé du Programme mondial de l'emploi; distribution limitée).

B. BIEN QU'EGAUX DEVANT LA LOI...

La portée de la législation antidiscriminatoire et ses répercussions sur la discrimination, dans le marché du travail, à l'encontre des travailleurs migrants au Royaume-Uni, aux Pays-Bas et en Suède.

par Roger Zegers de Beijl

(Bureau international
du Travail, Genève)

1. Introduction.

La question de l'emploi occupe une place importante au sein des politiques visant à l'intégration des migrants. Ces politiques d'intégration ont peu de chances de réussir si les personnes concernées ne sont pas en mesure d'obtenir un emploi ou d'être promues à des postes correspondant à leurs capacités. Toutefois, il a été largement démontré que les migrants se heurtent à de nombreux problèmes sur le marché du travail et qu'ils sont, de bien des façons, désavantagés vis à vis de la population du pays d'accueil. Certains de ces problèmes sont dus à des handicaps objectifs - éducation et formation inappropriées, non reconnaissance de qualifications obtenues à l'étranger, maîtrise déficiente de la langue du pays d'accueil. De plus, les migrants font l'objet de discriminations fondées sur leurs nationalité, couleur, race ou origine ethnique. Cette discrimination entrave gravement leur intégration dans le marché du travail des pays d'accueil et, par conséquent, dans la société en général.

Le principe de non discrimination, ou d'égalité de chances et de traitement, a été l'un des principes fondateurs l'OIT. Le traité de Versailles (1919), qui a donné naissance à l'OIT, stipulait que "les règles édictées dans chaque pays au sujet des conditions du travail devront assurer un traitement économique équitable à tous les travailleurs résidant légalement dans le pays" (partie XIII, Section II, principe 8). La protection des intérêts des travailleurs migrants fut incluse parmi les priorités de l'Organisation, telles qu'elles figurent dans le préambule de sa Constitution. En outre, dans la Déclaration de Philadelphie (1944), l'OIT proclame que "tous les êtres humains, quelle que soit leur race, leur croyance ou leur sexe, ont le droit de poursuivre leur progrès matériel et leur développement spirituel dans la liberté et la dignité, dans la sécurité économique et avec des chances égales" (art. II.a).

Ce principe a été mis en oeuvre par de nombreuses conventions et recommandations. Les quatre normes principales conçues pour protéger les travailleurs migrants sont la convention (no. 97) (révisée) sur les travailleurs migrants, 1949, la convention (no. 118) sur l'égalité de traitement (sécurité sociale), 1962, la convention (no. 143) sur les travailleurs migrants (dispositions complémentaires), 1975, et la convention (no. 157) sur la conservation des droits en matière de sécurité sociale, 1982. Les principales dispositions de ces conventions et de leurs recommandations afférentes visent à assurer la non discrimination ou l'égalité de chances et de traitement entre travailleurs nationaux et travailleurs migrants. Alors que la convention no. 97 impose, pour l'essentiel, des contraintes aux pays en ce qui concerne la discrimination visée par la loi, fondée sur la nationalité, la race, la religion ou le sexe (art. 6), la convention no. 143 (partie II) les encourage à poursuivre des politiques nationales destinées à promouvoir l'égalité des chances et de traitement (voir : Böhning, 1988).

Les migrants ne sont pas nécessairement de nationalité étrangère. Il peut également s'agir d'étrangers nationalisés et de nationaux originaires des anciennes colonies des pays d'accueil respectifs. Ces "migrants nationaux" sont considérés par la convention de l'OIT no. 111, 1958, qui combat la discrimination dans l'emploi et dans la profession.

A l'article 1.1 (a) de cette convention, on définit la discrimination comme "toute distinction, exclusion ou préférence fondée sur la race, la couleur, le sexe, la religion, l'opinion politique, l'ascendance nationale ou l'origine sociale, qui a pour effet de détruire ou d'altérer l'égalité des chances ou de traitement en matière d'emploi ou de profession" (voir : OIT, 1991).

D'autres instruments nationaux, au niveau des Nations Unies, portent également sur l'égalité des chances et de traitement des travailleurs migrants. La Convention de 1965 sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale définit la discrimination comme étant "toute distinction, exclusion, restriction ou préférence, fondée sur la race, la couleur, l'ascendance ou l'origine nationale, qui a pour effet de détruire ou de compromettre la reconnaissance, la jouissance ou l'exercice, dans des conditions d'égalité, des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans les domaines politique, économique, social, culturel ou dans tout autre domaine de la vie publique" (art 1.1). Bien que les non nationaux soient spécifiquement exclus de sa portée (art. 1.2), cette convention vise la protection des "migrants nationaux" contre la discrimination.

La Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leurs familles, adoptée par l'assemblée générale des Nations Unies en décembre 1990, stipule que tous les travailleurs migrants (non nationaux), en ce qui concerne les conditions de travail et d'emploi, ont droit à un traitement aussi favorable que celui accordé aux travailleurs nationaux (art. 25). Contrairement à la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, la convention de 1990 ne prévoit pas une clause générale et globale sur la non discrimination. La protection contre la discrimination n'est prévue que selon les droits contenus dans la convention.

Ces instruments internationaux concernant la non discrimination ou l'égalité des chances et de traitement, ainsi que d'autres, jouent un rôle important pour encourager les états à renforcer leurs lois contre la discrimination. Bien que ces instruments internationaux diffèrent quant aux types de discrimination qu'ils considèrent, par exemple en ce qu'ils incluent ou non la nationalité, il est clair que, plus ils sont spécifiques, mieux ils permettent de protéger les droits des non nationaux vis-à-vis des nationaux, sans interférer avec la prérogative dont jouissent les états de distinguer leurs citoyens des autres.

Ce rapport envisage la portée et les répercussions de la législation antidiscriminatoire dans trois pays européens, considérés d'avant-garde dans l'élaboration de législations antidiscrimination : le Royaume-Uni, les Pays-Bas et la Suède. Il existe un nombre important de migrants à l'intérieur de leurs frontières nationales. La discrimination perpétrée à l'égard de migrants constitue un phénomène dans ces trois pays qui ont tous élaborés des dispositions légales pour combattre l'inégalité de traitement. Ces trois pays ont ratifié la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale. Le Royaume-Uni a ratifié la convention de l'OIT no. 97, les Pays-Bas ont ratifié les conventions no. 97 et 111, tandis que la Suède a ratifié les conventions no. 111 et 143. Pourtant, ces pays ont appliqué différemment leurs obligations au titre du droit international pour lutter contre l'inégalité de chances et de traitement des travailleurs migrants.

Dans ce rapport sont abordées les questions suivantes : quelle est la portée des dispositions légales antidiscriminatoires, en quoi concernent-elles les travailleurs migrants? Comment sont appliquées les lois antidiscriminatoires, quelles répercussions ont-elles sur la lutte contre la discrimination de travailleurs migrants dans le domaine de l'emploi? Dans quelle mesure sont efficaces les mécanismes destinés à résoudre les conflits sociaux qui fonctionnent en dehors du système judiciaire, pour susciter l'égalité de chances et de traitement entre travailleurs migrants et travailleurs nationaux?

En examinant ces questions, la lumière se fera sur les possibilités et les limites des diverses dispositions législatives visant à lutter contre des traitements discriminatoires. Même si ce rapport ne prétend pas énoncer un modèle de législation antidiscriminatoire efficace, son objectif reste de répondre aux questions soulevées ci-dessus. Ainsi, ce document déterminera si une législation antidiscriminatoire spécifique est nécessaire au niveau de l'Etat national, de façon à faire appliquer les normes internationales sur l'égalité de chances et de traitement entre travailleurs nationaux et travailleurs migrants.

Tout au long de ce rapport, le terme "discrimination", conformément aux définitions utilisées dans les conventions de l'OIT, décrit l'inégalité de traitement et de chances se produisant entre des groupes comparables de travailleurs nationaux et migrants. Il y a "discrimination directe" lorsqu'un migrant est désavantagé parce que considéré comme non national ou d'origine étrangère et "discrimination indirecte" lorsque les principes d'une institution ne font pas de distinctions formelles à cet égard mais, dans la pratique, discriminent un groupe particulier en le soumettant à des critères de sélection, à des épreuves, etc, le désavantageant.

Ce rapport se fonde sur des informations concernant les dispositions statutaires mettant en oeuvre des obligations prévues par le droit international, fournies par les gouvernements du Royaume-Uni, des Pays-Bas et de la Suède à la Commission des Nations Unies pour l'élimination de la discrimination raciale et à la Commission de l'application des conventions et des recommandations de l'OIT. Les informations supplémentaires sur la portée et sur les répercussions de la législation antidiscrimination ont été tirées d'une documentation spécialisée, et mentionnée dans ce texte. Nous nous sommes rendus dans ces trois pays pour compléter l'information concernant l'efficacité de la législation sur l'égalité des chances et de traitement dans le domaine de l'emploi. Une liste des principaux informateurs figure à l'annexe 1.

2. Royaume-Uni

2.1 Historique de la législation

Les origines de la législation destinée à combattre la discrimination raciale remontent à l'après-guerre, au moment de la vague d'immigration issue des colonies de l'Empire Britannique ainsi que des anciens territoires des Caraïbes et du Sud Asiatique. Même si ces migrants du Nouveau Commonwealth ne représentaient qu'une minorité parmi les migrants venus en Grande Bretagne combler la pénurie de main d'oeuvre, ils furent la cible de l'hostilité inspirée par le racisme et, après de violentes émeutes raciales à la fin des années cinquante, des réglementations limitant l'immigration furent adoptées à partir du début des années soixante (Gordon and Newnham, 1986, p. 3).

La réaction officielle aux problèmes perçus comme étant liés à l'immigration a été, pour une part, l'adoption d'une politique conçue pour faciliter l'intégration des migrants déjà présents. Elle eut pour résultat la loi sur les relations raciales (Race Relations Act) de 1965, qui faisait de l'incitation à la haine raciale une infraction à l'ordre public, et qui interdisait la discrimination dans les lieux publics (hôtels, restaurants, transports publics). On créa le Comité pour les relations raciales (Race Relations Board) pour enquêter et arbitrer les plaintes pour discrimination. Après que des recherches eurent démontré que la discrimination s'étendait à tous les domaines de la vie sociale, notamment dans l'emploi et le logement, cette loi fut amendée.

Dans la nouvelle Race Relations Act de 1968, la loi visait également la discrimination dans l'emploi, le logement, la fourniture de biens, d'équipements et de services. Un nouvel organe, la Commission des relations communautaires (Community Relations Commission), fut créé pour favoriser des "relations harmonieuses au

sein de la communauté" et pour coordonner des initiatives locales menées dans ce but. Le Race Relations Board fut maintenu et investi de pouvoirs accrus pour faire appliquer la loi. Toutefois, les demandeurs individuels n'avaient accès aux voies légales que par le biais du Race Relations Board. Celui-ci, ne jouissant pas d'un pouvoir indépendant pour engager des enquêtes sur des pratiques discriminatoires, ne pouvait que donner suite à des plaintes (Bourn and Whitmore, 1989, pp. 6-8; Gregory, 1987, pp. 30-32).

Alors que des études sur les répercussions de la loi de 1968 ont révélé que la discrimination raciale restait encore très étendue, le gouvernement, après avoir fait preuve de plus de fermenté en matière d'immigration dans la loi sur l'immigration (Immigration Act) de 1971, proposa de rendre la loi plus efficace. Ainsi apparaissait la loi sur les relations raciales (Race Relations Act) de 1976, toujours en vigueur. Inspirée de la loi sur la discrimination fondée sur le sexe (Sex Discrimination Act) de 1975, elle est, comme cette loi, fortement influencé par la législation antidiscriminatoire des Etats-Unis.

2.2 Portée de la législation

La Race Relations Act de 1976, entrée en vigueur le 13 juin 1977, s'applique à toute la Grande-Bretagne, excepté l'Irlande du Nord. Cette loi remplace les Race Relations Acts de 1965 et 1968. Il étend la portée de la loi à la discrimination dans l'emploi, dans la formation et l'éducation, dans le logement et la fourniture de biens, d'équipements, de services, et dans les fonctions de planification; la loi vise également la publicité discriminatoire pratiquée dans ces domaines. De plus, cette loi proscriit les pressions exercées pour discriminer, l'aide portée à une autre personne pour discriminer, et fait de l'incitation à la haine raciale une infraction criminelle. Elle donne aux victimes individuelles le droit d'accéder directement aux tribunaux civils et aux tribunaux du travail pour obtenir un recours légal contre la discrimination illégale. Toutefois, les poursuites menées devant les tribunaux criminels ne peuvent être engagées qu'avec l'assentiment du Procureur Général.

Cette loi comporte nombre d'exceptions : la discrimination (à l'exception de celle fondée sur la couleur) pratiquée pour se conformer aux règlements d'oeuvres de bienfaisance en est exempté; les exigences en matière de nationalité, lieu de naissance ou de résidence, requises pour participer à des sports ou à des jeux; les actes accomplis conformément à la législation en vigueur ainsi qu'à certaines dispositions ratifiées (lois sur l'immigration, par exemple), et les actes accomplis pour garantir la sécurité nationale en sont aussi exempts. Existente d'autres exceptions pour répondre aux besoins spécifiques de groupes raciaux déterminés dans les domaines de l'éducation, de la formation et du bien-être, et pour que les personnes venant de l'étranger à titre provisoire puissent recevoir une éducation et une formation.

Selon cette loi, il a été constitué une commission indépendante pour l'égalité raciale, remplaçant le Race Relations Board et la Community Relations Commission. La Commission pour l'égalité raciale (Commission for Racial Equality) est investie de larges pouvoirs et a pour tâche de lutter contre la discrimination, de promouvoir l'égalité des chances, de bonnes relations entre les races, et de veiller à l'application de la loi de 1976. Cette commission, qui constitue également, pour le public, la principale source d'information et de conseil à propos de cette loi, a tout loisir d'aider les personnes victimes de discrimination à porter plainte. De plus, il relève de sa compétence d'appuyer et de coordonner les travaux des Conseils pour les relations communautaires (Community Relations Councils) locaux.

Cette loi définit deux types de discrimination raciale : les discriminations directe et indirecte. Il y a discrimination raciale directe lorsqu'une personne, pour des motifs de race, traite une personne de façon moins favorable qu'elle ne traite, ou traiterait, une autre personne (section 1.1.a). On entend par "motifs de race" couleur, race, nationalité (y compris citoyenneté) ou origines ethniques ou nationales (s. 3.1). La discrimination raciale indirecte qualifie des traitements pouvant être considérés comme égaux, dans la forme, à ceux pratiqués à l'égard de groupes raciaux différents, mais dont les conséquences se révèlent discriminatoires à l'encontre d'un groupe en particulier (s. 1.1b). On définit un "groupe racial" selon l'un, ou plusieurs, des éléments suivants : couleur, race, nationalité (y compris citoyenneté) origines ethniques ou nationales (s. 3.1.2). La Race Relations Act de 1976 entend également par discrimination les représailles exercées contre une personne ayant fait valoir ses droits énoncés par la loi, ou ayant aidé une autre personne à agir de la sorte (s. 2.1).

Hormis les exceptions prévues par la loi et mentionnées plus haut, la protection légale contre la discrimination raciale s'étend à la discrimination fondée sur la nationalité. Ainsi, le traitement inégal pratiqué à l'encontre de migrants non nationaux est proscrit de façon explicite.

2.3 Emploi

Il est illicite, en vertu de cette loi, qu'un employeur fasse acte de discrimination au moment de recruter de nouveaux employés, notamment dans les conditions offertes (s. 4.1), dans le traitement à l'encontre d'employés existants pour l'accès à des possibilités de promotion, de réaffectation, de formation ou d'autres avantages, équipements ou services, ou en cas de licenciement (s. 4.2). Des dispositions spécifiques traitent de la discrimination pratiquée à l'encontre des travailleurs sous contrat (s. 7), par des sociétés en nom collectif autres que celles comptant cinq membres ou moins (s. 10), par des syndicats et des associations d'employeurs (s. 11), de

la discrimination dans l'obtention d'autorisations ou de qualifications facilitant l'exercice d'un métier ou d'une profession en particulier (s. 12), de la discrimination établie par certains organismes dans le domaine de la formation professionnelle (s. 13) et par des agences pour l'emploi (s. 14).

Il existe quelques exceptions limitées quant aux exigences faites aux employeurs de ne pas établir de discrimination à l'encontre de leurs employés effectifs ou potentiels. Elles concernent l'emploi dans un ménage privé (s. 4.3.), l'emploi pour lequel l'appartenance à un groupe racial spécifique constitue une véritable qualification professionnelle (s. 5), l'emploi visant à fournir une formation pour des qualifications destinées à être mises en pratiques à l'étranger (s. 6) et l'emploi de gens de mer recrutés à l'étranger (s. 9).

Cette loi ne permet pas la "discrimination à rebours" : il est illégal de pratiquer une discrimination, dans le recrutement ou la promotion, en faveur d'une personne d'un groupe racial en particulier. Toutefois, la loi autorise certains types d'action positive pour permettre aux membres d'un groupe racial en particulier, désavantagés dans l'emploi, de rivaliser d'égal à égal avec d'autres personnes. En vertu de la section 38, il est permis aux employeurs de prendre des mesures pour encourager les membres d'un groupe racial déterminé à se former à un type de travail spécifique, ou de donner la préférence aux employés appartenant à ce groupe en leur réservant des places pour suivre une formation, à condition de faire la preuve que, pendant les douze derniers mois, aucun des membres de ce groupe racial n'a été embauché pour ce type de travail, ou que la proportion du groupe racial accomplissant ce travail est faible au sein de la main d'oeuvre employée dans l'entreprise, ou de la population de la région où l'employeur recrute habituellement. La section 37 prévoit des exceptions similaires pour les organismes de formation, afin de former ou d'encourager tout particulièrement des personnes issues d'un groupe racial spécifique à accomplir un travail spécifique dans lequel, au cours des douze derniers mois, ces personnes ont été sous-représentées, par rapport à la proportion qu'elles occupent dans la population totale.

De la même façon, nombre d'exceptions autorisent les syndicats et les organisations d'employeurs ou professionnelles à engager une action positive destinée à faire en sorte que les membres de tous les groupes raciaux soient largement représentés à tous les niveaux de l'organisation.

La section 71 de cette loi impose aux autorités locales d'accomplir leurs fonctions en tenant dûment compte de la nécessité que constituent la lutte contre la discrimination raciale illégale, la promotion de l'égalité des chances, ainsi que de bonnes relations entre les personnes de groupes raciaux différents. Cette disposition

permet également aux autorités locales de s'assurer que les entreprises qu'elles engagent pour la fourniture de biens ou de services sont des employeurs ayant pour politique l'égalité des chances. Autrement dit, si la loi n'exige pas des autorités locales qu'elles suivent une politique de "respect du contrat" (contract compliance) elle leur donne l'occasion de le faire. Bien que le gouvernement national ne soit pas tenu, par une obligation légale, d'en faire autant, il existe une clause-type dans tous les contrats gouvernementaux demandant aux parties contractantes de se conformer aux dispositions sur l'emploi de la Race Relations Act. Toutefois, rien n'a été fait pour veiller au respect de cette clause (Bourn and Whitmore, 1989, p. 221).

2.4 Mise en vigueur

Alors que, conformément à la Race Relations Act de 1968, toute plainte pour discrimination devait être adressée au Race Relations Board, qui avait le droit exclusif d'engager des poursuites judiciaires, les personnes physiques, selon la Race Relations Act de 1976, ont en général accès direct aux tribunaux (s. 57) ou, pour l'emploi, la formation et les questions afférentes, aux tribunaux du travail (s. 54). Les plaintes portées contre des organismes appartenant à l'éducation publique doivent être d'abord adressées au Ministre de l'éducation (s. 57.5).

Les tribunaux du travail sont composés d'un président ayant capacité légale et de deux prud'hommes issus en général d'organisations de travailleurs et d'employeurs. Les particuliers portant plainte auprès d'un tribunal du travail peuvent bénéficier d'une assistance judiciaire préliminaire, de la part d'un avocat, à peu de frais ou gratuitement, à conditions que leurs revenus, conformément à la loi sur l'assistance judiciaire (Legal Aid Act), ne dépassent pas certaines limites. Toutefois, ce système d'assistance judiciaire ne s'étend pas à la procédure contentieuse.

Conformément à la Race Relations Act, copie de la plainte est envoyée au défendeur (la personne faisant l'objet d'une plainte) et au bureau local du Service consultatif, de conciliation et d'arbitrage (Advisory, Conciliation and Arbitration Service), l'ACAS (s. 55), qui a pour tâche d'arriver à un accord concilié. Si une plainte n'est pas résolue par conciliation ou si elle n'est pas retirée pour toute autre raison, elle sera entendue par le tribunal. Pendant cette audience, demandeurs et défendeurs peuvent défendre leur cause en personne ou être représentés par une personne de leur choix, par exemple un avocat, le représentant d'un syndicat ou d'une organisation d'employeurs ou (si elle l'accepte, voir plus bas) par la Commission pour l'égalité raciale (Commission for Racial Equality).

Dans les cas de discrimination directe ou de représailles, la charge de la preuve incombe au demandeur. Celui-ci doit établir qu'il a été traité de façon moins favorable qu'une autre personne ne l'a été, ou qu'elle ne l'aurait été, à cause de sa couleur, de sa race, de sa nationalité, de ses origines ethniques ou nationales, pour avoir fait valoir ses droits conformément à cette loi ou aidé une autre personne à le faire. En cas de discrimination indirecte, la charge de la preuve incombe également au demandeur, sauf pour ce qui est de la légitimité. Dans ce cas, il revient au défendeur, c'est-à-dire à la partie qui essaie de justifier une condition ou une exigence, d'établir la preuve. Si le défendeur prétend que la discrimination alléguée n'est pas visée par les dispositions qu'énonce la loi sur les relations entre race (par exemple si une dérogation s'y applique), c'est à lui de le démontrer. Si la Commission pour l'égalité raciale a signifié, pendant une enquête formelle, un avis de non discrimination (voir plus bas), la charge de la preuve incombe à la partie estimant que cette exigence venant de la commission est excessive (Bourn and Whitmore, 1989, p. 57; Racial discrimination, 1987).

Lorsqu'un tribunal se prononce en faveur du demandeur, il peut octroyer l'une des réparations suivantes (s. 56):

- a) une ordonnance déclarant les droits des parties,
- b) une ordonnance exigeant du défendeur qu'il dédommage le demandeur.

Cette compensation peut consister en des dommages-intérêts pour perte de salaire ou des dommages pour perte de salaire éventuel et/ou préjudice moral. Toutefois, la compensation adjugée par un tribunal ne peut excéder 8,295 f. Dans les cas de discrimination indirecte, aucuns dommages-intérêts ne seront attribués si le défendeur établit qu'il n'a énoncé l'exigence ou la condition en question dans l'intention de défavoriser le demandeur pour des motifs de race (s. 57.3).

- c) une recommandation pour que le défendeur adopte une certaine ligne de conduite.

Il n'existe pas de limitation légale quant au type de mesures que le tribunal peut recommander, sinon celles visant à "prévenir ou atténuer les effets néfastes" qu'a l'acte discriminatoire, faisant l'objet de la plainte, sur le demandeur. Toutefois, ces recommandations ne sont pas impératives et ne peuvent donc être appliquées. Cependant, si un défendeur n'observe pas une recommandation, le tribunal peut accroître la compensation monétaire déjà octroyée ou, si cela n'a pas été fait, attribuer une compensation, dans les deux cas limitées globalement à 8,925 f.

Les appels faits d'un jugement rendu par un tribunal du travail sont considérés par le cour d'appel de l'emploi (Employment Appeal Tribunal). Toutefois, ce dernier ne peut octroyer d'autres réparations que celles attribuées par le tribunal du travail.

La Commission pour l'égalité raciale a pleins pouvoirs pour engager des poursuites judiciaires en cas de discrimination répétée, tant devant des tribunaux du travail pour les affaires liées à l'emploi, que devant des tribunaux de première instance (county courts) pour celles non liées à l'emploi (s. 62). Dans les procès ayant trait à des pratiques discriminatoires (s. 28), à des publicités (s. 29), à des instructions (s.30) et à des pressions visant à discriminer (s. 31), les personnes physiques n'ont pas accès aux tribunaux ou aux cours. Dans ces cas, la commission a seule le droit d'engager des poursuites judiciaires (s. 63).

2.5 La Commission pour l'égalité raciale (Commission for Racial Equality)

La Commission pour l'égalité raciale (CRE) a été constituée en vertu de la Race Relations Act de 1976. Elle s'est substituée à la fois au Race Relations Board et à la Community Relations Commission. Selon la section 43 de cette loi, ces fonctions statutaires sont :

- a) lutter contre la discrimination raciale;
- b) promouvoir l'égalité de chances ainsi que de bonnes relations entre personnes d'origines raciales différentes;
- c) veiller à l'application de cette loi et soumettre les recommandations d'amendement qui peuvent sembler appropriées au ministre (Secretary of State).

La CRE a pour tâche essentielle de faire appliquer la loi. Conformément à la section 66 de cette loi, elle a obligation de prendre en considération toutes les demandes d'assistance issues de personnes physiques se plaignant d'être l'objet de discrimination. La commission a la liberté d'aider les demandeurs à faire entendre leur cause, si celle-ci soulève une question de principe ou si l'on ne peut raisonnablement attendre du demandeur qu'il intente un procès sans aucune aide. Les modalités d'assistance que la commission peut apporter sont diverses: conseiller, obtenir l'aide d'un avocat, représenter les demandeurs au tribunal ou au tribunal du travail. Dans un nombre limité de cas - discrimination répétées, pratiques discriminatoires et publicités, instructions et pressions visant à discriminer - la commission a pleins pouvoirs pour entamer des poursuites judiciaires en son nom propre.

La CRE a également le pouvoir de mener des enquêtes formelles dans des organisations et dans des entreprises, ou dans des domaines d'activité économiques où l'on soupçonne une discrimination illégale (s. 48-52). Selon la section 48, la commission peut mener une enquête formelle pour tout ce qui a trait à l'exercice de ses fonctions. Toutefois, un certain nombre de conditions doivent être remplies pour que la commission puisse entreprendre effectivement une telle enquête. Pour toute enquête formelle, la commission est tenue de formuler ses attributions. Si son mandat se limite à enquêter sur les activités de personnes nommément désignées (par exemple des organisations ou des entreprises), ces personnes doivent être averties de cette enquête. Les enquêtes d'ordre général, qui ne visent pas les activités de personnes désignées, peuvent être conduites après qu'une notification générale (par voie de presse, par exemple) a été donnée. Ce type d'enquête ne peut donner lieu qu'à un rapport et à des recommandations destinées à modifier certaines pratiques.

Les enquêtes menées auprès de personnes nommément désignées, appelées également enquêtes "accusatoires" ou "de bonne foi", ne sont autorisées que s'il apparaît à la commission que le soupçon d'actes illégaux pesant sur cette personne est fondé (s. 49.4). La commission est tenue de préciser la preuve dont elle dispose et, avant d'engager l'instruction, de laisser à la personne la possibilité de protester par écrit ou oralement. La personne usant de cette possibilité a le droit d'être représentée par un avocat ou tout autre personne idoine. Pour les besoins d'une enquête accusatoire, la commission a le pouvoir d'exiger la présentation d'informations et de preuves, et toute personne ne satisfaisant pas à cette exigence est passible d'une peine en vertu du droit pénal.

Comme les enquêtes d'ordre général, les enquêtes accusatoires peuvent aboutir à des recommandations et à des rapports rendus publics visant à modifier des pratiques ou des procédés afin de promouvoir l'égalité des chances et/ou de bonnes relations entre personnes issues de groupes raciaux différents. Mais si la commission, au cours d'une enquête accusatoire, établit des actes ou des pratiques discriminatoires, elle a également le pouvoir de signifier un "avis de non discrimination" (s. 58), après en avoir averti la personne, c'est-à-dire l'organisation ou l'entreprise concernée, et lui avoir laissé la possibilité d'agir en conséquence. Cet avis somme l'organisation faisant l'objet d'une enquête de cesser ces pratiques discriminatoires et de fournir des informations à une date ultérieure pour démontrer qu'elle satisfait aux instructions de la commission. La personne à qui a été signifié un avis de non discrimination a le droit d'appeler de l'obligation énoncée dans l'avis si elle estime que cette obligation est infondée en ce qu'elle conclut à des faits de façon erronée, ou pour toute autre raison (s. 59). Un avis de non discrimination devient irrévocable lorsque l'appel est rejeté ou retiré, ou lorsque le délai de pourvoi prévu