



SUPERAR FRONTERAS

Abril 2011



Servicio Jesuita a Migrantes (SJM) España

El SJM-España

El Servicio Jesuita a Migrantes-España es una red de entidades jesuitas dedicadas al estudio de las migraciones, a la acogida y formación de inmigrantes, a la promoción de una sociedad inclusiva, integrada e intercultural. Entre estas entidades se encuentran: el Instituto Universitario de Estudios sobre Migraciones (Universidad Pontificia Comillas), la fundación Migra-Studium (Barcelona), la fundación CeiMigra (Valencia), la fundación San Juan del Castillo (Centro Pueblos Unidos y Centro Padre Rubio en Madrid, Centro Calor y Café en Valladolid y Atalaya Intercultural en Burgos), la fundación social Ignacio Ellacuría (Bilbao) y la asociación Voluntariado Claver (Sevilla). Y se coordina con otros Servicios Jesuitas a Migrantes: especialmente los de Latinoamérica y Caribe, y con el Servicio Jesuita a Refugiados en Europa (JRS-Europe).

Índice

Propósito de este cuaderno	3
El carácter estructural de la inmigración	4
Miedos que alimentan fronteras.....	7
Discursos que legitiman fronteras.....	11
Normas que consagran fronteras.....	20
Prácticas que cristalizan fronteras	26
Qué hacer para superar fronteras.....	33

Fotografías: Fotos de Edu León y Olmo Calvo, tomadas en Madrid, y publicadas en <http://www.fronteras invisibles.org>. Fotos del archivo gráfico del Centro Ellacuría. Y retratos realizados en el contexto del proyecto "Fronteras interiores", organizado por la asociación multimedia de acción solidaria (AMAS) y del Centro Pueblos Unidos, coordinado por Amable González.

El SJM-España agradece la colaboración del secretariado de la comisión episcopal de migraciones de la Conferencia Episcopal Española en el proceso de elaboración de este cuaderno.

Propósito de este cuaderno

Como lugar, la frontera es paradójica: límite preciso y tierra de nadie cuyos contornos se difuminan, barrera que bloquea la relación y lugar de encuentro entre mundos diversos, margen exterior de un territorio y límite imaginario que margina en el interior de un grupo. Como lugares de misión, las fronteras son territorios geográficos que atravesar o en los que transitar; también territorios psicológicos y sociales que reconocer y superar.

Uno de los lugares sociales en los que más se ponen de manifiesto las fronteras son las migraciones internacionales. Evidente: migrar implica atravesar fronteras entre estados. Las políticas migratorias y las leyes de extranjería ponen de manifiesto fronteras variables, una profunda desigualdad a la hora de poder atravesar fronteras. Por eso siempre es preciso exigir una gestión democrática de las fronteras exteriores, según principios de justicia y conforme a derecho.

Pero la migración no se agota en el desplazamiento de personas y familias a otro estado para vivir y trabajar. Es lugar común la relación entre inmigración e integración social: integración de las personas que migran en las sociedades donde establecen su residencia, e integración de las sociedades que se nutren de personas nacidas en el territorio y de personas inmigradas.

El reto de la integración social no es fácil. Entre otras cosas, exige una conversión de la mirada. Si la sociedad no comprende que la integración es responsabilidad de todos, establece una frontera invisible entre grupos sociales: los que considera autóctonos y los que considera extranjeros, extraños, ajenos. Esa frontera no separa siempre a quienes tienen nacionalidad distinta, ni siempre a las personas nacidas en el territorio de las que se han establecido en el mismo, ni siempre a las que usan preferentemente lenguas distintas, o que profesan religiones diferentes, o que pertenecen a clases socio-económicas diferenciadas. Es una frontera siempre selectiva, variable, arraigada en la psicología – en el corazón-, legitimada por discursos mediáticos y políticos, consagrada por las políticas públicas y el derecho, concretada en prácticas sociales o administrativas.

El Servicio Jesuita a Migrantes tiene su lugar de misión en las fronteras que la sociedad multiplica en su interior, y descubre en ellas relaciones injustas. Se sitúa en ellas siguiendo a Jesús de Nazaret. Seguir a Jesús implica entrar en su misma dinámica, que supera las fronteras físicas y socio-religiosas, que anuncia un mensaje de amor y de compasión, que predica el reinado de Dios tal que ofrece un horizonte donde todas las relaciones son reconciliadas. Reconciliar pasa por la responsabilidad de establecer relaciones justas, y ello exige superar fronteras.

Para ello cree necesario un primer paso. Consiste en cambiar la perspectiva con la que se mira la inmigración en la sociedad española: no como un fenómeno coyuntural, sino como característica de su misma estructura. A partir de ahí hay más pasos que dar para reconocer las fronteras injustas que la sociedad levanta en su interior para una parte de sus miembros: las personas inmigrantes, sus familias y sus descendientes más directos. Ello conduce a analizar: los miedos que alimentan fronteras, los discursos que las legitiman, las normas que las consagran, y las prácticas administrativas que las cristalizan. Al final, cabe proponer esos puentes que superan las fronteras injustas que establece la sociedad en su interior, en forma de decálogo para una sociedad integrada. En este propósito se une al sentir de la Iglesia¹.

¹ Cfr. el documento de la Conferencia Episcopal Española: *La Iglesia en España y los inmigrantes*. Edice. Madrid 22 de Noviembre de 2007. Especialmente su urgencia por la sensibilización de la sociedad en general y de los cristianos en particular, para que la población de acogida adopte una actitud positiva en relación con los inmigrantes, evitando todo prejuicio, infravaloración, discriminación, racismo o xenofobia.

El carácter estructural de la inmigración

Inmigración y coyuntura económica

Hay una imagen social cada vez más arraigada: inmigrante es la persona extranjera que ha venido a España a trabajar, incluso cuando sea ciudadana europea. Y cuando se pregunta a ciudadanos y ciudadanas españoles por las dos razones que explican que haya personas que se vayan de sus países y que vengan a España, muchos ponen en primer lugar la pobreza y las dificultades para una vida digna en los países de origen. Pero en segundo lugar señalan las posibilidades de trabajo que ha habido en España. Esas respuestas explican el factor expulsor, y la verdadera clave del efecto llamada².

La vinculación entre inmigración y oportunidades de trabajo es correcta, pero puede quedar desenfocada si la mirada no acierta en la perspectiva. El que haya más o menos oportunidades de trabajo responde a la coyuntura económica. Pero que haya trabajos que requieran el aporte de mano de obra inmigrante se debe más bien a transformaciones producidas en la misma estructura de la sociedad.

Inmigración y necesidades estructurales de la sociedad española

No puede obviarse la estructura demográfica de la sociedad española: una tasa de nacimientos bajísima, cuatro comunidades autónomas en las que la población española ha disminuido, y otras cuatro en las que no crece apenas. Una sociedad envejecida necesita el aporte de personas inmigrantes: que trabajen y coticen para sostener las pensiones de jubilación; que presten sus servicios a las personas mayores, liberando tiempo a los familiares en edad laboral para que puedan mantener su vida profesional fuera del hogar; que consuman moviendo la economía; y que tengan hijos, posibilitando la reproducción de la misma sociedad.

Deben tener en cuenta otras transformaciones sociales: el creciente nivel de estudios, las expectativas de empleos más cualificados y reconocidos, el deseo de mayores niveles de bienestar. Nadie duda que muchas personas inmigrantes han ocupado los trabajos más penosos, más precarios, menos remunerados... aunque sea en los primeros tiempos de su vida en España, hasta que logren un ascenso en la escala social. La crisis económica y el desempleo fuerzan a muchas personas, cualquiera que sea su nacionalidad, a replantearse si aceptar trabajos que hace unos años se hubiesen desechado. Pero ese replanteamiento es coyuntural, y no niega la búsqueda del ascenso laboral y social como dinámica estructural.

La necesidad estructural de mano de obra inmigrante no se reduce a los empleos desechados por la población española o residente. También hay necesidades de mano de obra altamente cualificada, aunque sea en sectores económicos muy concretos. Ello se traduce en la legislación migratoria en



² Para un tratamiento exhaustivo, ver el informe de Ceimigra: *Actitudes de los valencianos y valencianas ante la población inmigrante*, publicado en 2010, y disponible en:

http://www.ceimigra.net/observatorio/images/stories/luis_pdf/Informe_actitudes_2010.pdf

toda la UE, cuando establece condiciones más ventajosas para trabajadores cualificados, investigadores, etc.

Más allá de una perspectiva instrumental

Se pueden explicar las migraciones a partir de la coyuntura económica. Del mismo modo que se intensificó la inmigración en años de crecimiento económico, en estos últimos años se producen pocas entradas: la sociedad española es menos atractiva para quien se plantea trabajar en otro país. Pero una cosa es explicar lo que sucede y otra es situarse ante la realidad. La respuesta social y política ante la crisis mira a una parte de la sociedad española, la que forman personas identificadas como inmigrantes, y les invita o les fuerza a marcharse: al “retorno”. La perspectiva coyuntural pone barreras, levanta fronteras, dentro de la misma sociedad, y genera dinámicas expulsoras.

También se pueden explicar las migraciones a partir de las necesidades de reemplazo demográfico y de mano de obra en sectores de difícil cobertura. Y entonces resultará que la voluntad de expulsar inmigrantes que se han quedado coyunturalmente sin trabajo crea más problemas que los que resuelve. Pero, de nuevo, se trata de una perspectiva instrumental sobre la inmigración: en pura función de los intereses de un grupo. Y otra vez se tiende una frontera entre quien se considera miembro de pleno derecho de la sociedad, y aquellos que son tolerados o aceptados condicionalmente en función de un interés reconocido.

Se hace preciso convertir la mirada, corregir la perspectiva. No existe una sociedad española “pura”, formada por las personas que tienen nacionalidad de origen, y que asume la presencia coyuntural de personas extranjeras llegadas por efecto de una coyuntura económica favorable, o de las necesidades estructurales de esa sociedad española. Existe una sociedad formada por todas las personas que conviven en ella: nacionales de origen, naturalizados, residentes de larga duración, residentes en el proceso de integración, personas que han llegado haciendo frente a las trabas que les son impuestas y que tienen voluntad de arraigo. Y esta es la sociedad que tendrá que hacer frente a sus problemas, que tendrá que buscar el modo de integrarse, de cohesionarse, de fomentar la convivencia.



Algunos datos para corregir la mirada

El observatorio permanente de la inmigración (OPI) ha publicado los datos de población extranjera residente en España, del régimen comunitario y del régimen general, que poseen de certificado de registro o de tarjeta de residencia en vigor a 31 de diciembre de 2010. El régimen comunitario se aplica a los ciudadanos de los estados miembros de la UE, a los nacionales de Islandia, Noruega, Liechtenstein y Suiza, y a los nacionales de terceros estados familiares de españoles o de ciudadanos de los estados antes mencionados. El régimen general se aplica al resto de personas extranjeras.

Hay 4.926.608 residentes extranjeros con certificado de registro o tarjeta de residencia. De ellos, la mitad son comunitarios: 2.401.632 (48%). Y su proporción crece. Son personas a las que la legislación española reconoce prácticamente la plenitud de derechos. La inmensa mayoría (2.012.538) son ciudadanos de la UE, estatuto compartido por la población española. Y los grupos más numerosos son el de ciudadanos rumanos (840.682) y del Reino Unido (228.829). Queda atrás la imagen de los residentes comunitarios como jubilados, o como residentes pero no inmigrantes.

Hay 2.524.976 residentes en el régimen general. Más allá de la procedencia geográfica de los principales grupos (757.809 marroquíes, 369.692 ecuatorianos, 222.061 colombianos o 153.883 chinos) importa el tipo de tarjeta que poseen. El 63% posee tarjeta de larga duración (1.591.528). Esto significa una residencia legal previa de al menos 5 años (a los que se deben sumar los que tantas personas han pasado antes de poder regularizar su situación). E implica el automatismo de la renovación, con independencia de que sean titulares de un contrato de trabajo vigente. En cambio, se han concedido 153.371 tarjetas de residencia temporal inicial, 379.414 de primera renovación, 352.511 de segunda renovación, y 68.152 excepcionales.

La coyuntura económica actual explica el menor número de entradas. La necesidad estructural de reemplazo demográfico y de mano de obra inmigrante explica que sigan concediéndose tarjetas de residencia temporal. Y el número muchísimo mayor de tarjetas de larga duración en el régimen general, unido a ese casi 50% de población extranjera con régimen comunitario, revela una sociedad en la que una parte notable de sus ciudadanos es en cierto modo "extranjera" e "inmigrante". Todos miembros de una misma sociedad.

Miedos que alimentan fronteras

El miedo como mecanismo psicológico

El miedo es una emoción básica, una función para la supervivencia. El cerebro asocia estímulos, y si los percibe como amenazadores, dispara alarmas. La amenaza potencial genera agresividad. Pero la percepción de la amenaza no siempre está ajustada: los sentimientos, los prejuicios, los marcos culturales... pueden distorsionar la interpretación de la realidad. Y aun contando con una correcta evaluación de la amenaza, no siempre se responde del mismo modo: hay respuestas proporcionadas, y respuestas desproporcionadas. El miedo desadaptado se convierte en un círculo vicioso en el que sentimientos, percepciones y comportamientos se retroalimentan, generando respuestas cada vez menos adaptadas, más perjudiciales.

El miedo, incluso cuando permanece en niveles adaptativos, tiende a desfigurar la realidad, agiganta las dificultades, paraliza, encierra en uno mismo, hace concebir soluciones falsas, pone al otro como enemigo. Es importante aprender a percibir cuándo se siente miedo, elaborarlo, tratar de tomar distancia del mismo a la hora de analizar los datos del problema y de buscar las soluciones más ajustadas. Se trata de evaluar correctamente la amenaza: poniendo racionalidad en la emoción, en el discurso, en las respuestas. Se trata de superar la respuesta automática al miedo, dando una respuesta consciente, elaborada, constructiva, analizada, racional. El miedo, cribado por la razón, y controlado, es una ayuda. Pero bajo el influjo del miedo, una persona pierde fácilmente el control de sí, se deja arrastrar. Y el miedo que pretende proteger de amenazas potenciales, hace más vulnerables a sus presas.

Crisis económica, inmigración y miedo

La crisis económica engendra miedo: a no poder mantener el nivel de vida deseado, a perder el trabajo, a no encontrar un nuevo empleo, a perder las prestaciones por desempleo, al empobrecimiento, etc. Miedo significa mayor sentimiento de incertidumbre, mayores niveles de angustia. La crisis debilita objetivamente las estructuras sociales de apoyo. Ante esta amenaza se observan respuestas contrarias: solidarias e insolidarias. Una respuesta a la amenaza consiste en unir esfuerzos, en compartir recursos. La unión fortalece. Pero cuando el miedo domina, la persona no percibe al otro como un aliado, sino como competidor, adversario, enemigo. Con miedo, se trata de hacer frente a la amenaza solo o con la ayuda de un grupo restringido, cerrado.

La historia muestra que una de las reacciones en tiempos de crisis ha sido la búsqueda de un chivo expiatorio: personas o grupos sociales a los que se atribuía la responsabilidad de la situación precaria, y en los que se descargaba la furia colectiva. Con frecuencia, los responsables políticos alentaban o toleraban esta respuesta para desviar la agresividad del pueblo, poniendo a salvo sus intereses. Normalmente, elegido un grupo, se establecían fronteras psicológicas entre el mismo y la mayoría, se elaboraban discursos legitimadores de la diferencia y de la culpa, y se justificaba la violencia incluso con el derecho. La frontera puesta entre grupos cercanos, con perfiles suficientemente diferenciados, y que compiten por los mismos espacios y recursos, aumenta la agresividad entre los mismos.

Hay países europeos en los que la población inmigrante se ha convertido en el chivo expiatorio desde la crisis del petróleo de 1973. Son expresivos fenómenos como la entrada en los parlamentos de partidos populistas y xenófobos en países como Francia, Países Bajos, Suecia, Austria, Italia, Suiza... Sobre la población inmigrante se proyectan los miedos muy diversos: los que tienen que ver con la escasez de trabajo y otros recursos en tiempos de crisis económica, y los que tienen que ver

con la modificación del paisaje social, de los usos y costumbres, de los valores morales y de los parámetros culturales compartidos.

La búsqueda de chivos expiatorios tiene que ver con los mecanismos de identificación colectiva. La identificación de “los nuestros” y la delimitación de la frontera que “nos” separa de “los otros” no operan de un modo homogéneo. Hay rasgos comunes que explican fácilmente la identificación colectiva: fenotipo, lengua, confesión religiosa, adscripción ideológica, pertenencia a un grupo señalado por su vestimenta, por sus opciones estéticas, etc. Pero el conocimiento personal, los sentimientos personales, el roce... inciden en la identificación común de personas que cabría adscribir a grupos distintos, o en el levantamiento de barreras entre quienes comparten muchos rasgos comunes. La mejor prevención de la hostilidad entre grupos es el conocimiento personal: y un conocimiento orientado a ampliar el yo colectivo.

Una fuente de miedo, prevención y agresividad es el sentimiento de quedar en minoría: porque se percibe una mayor fragilidad ante amenazas compartidas, porque se teme un eventual ataque por parte de grupos que se encuentren circunstancialmente en situación de mayoría. Eso ocurre fácilmente cuando una calle, un barrio, una localidad, son “tomadas” por un grupo particular. Históricamente, siempre se ha conocido el riesgo de atravesar el pueblo vecino enemistado secularmente con el propio. Así han operado y siguen operando las pandillas juveniles: que marcan territorio y castigan a los miembros de bandas rivales que traspasan las fronteras establecidas. Hoy puede quedar en una sensación de desazón cuando se percibe una concentración de determinados grupos de población en un área restringida: jubilados británicos, españoles de etnia gitana, comercios étnicos, discotecas latinas...



Elaborar el miedo

En la sociedad española, en esta coyuntura de crisis económica, hay grupos sociales que proyectan sus miedos sobre otros grupos, que sienten amenazas que proceden de otros grupos. Mejor dicho, hay personas que comparten sus miedos con otras a las que consideran parte de un mismo grupo, y que los proyectan sobre otras personas a las que se atribuye la condición de miembro de otros grupos. Un modo de agrupación es el que distingue a españoles y extranjeros, o incluso entre

españoles de origen y población originariamente extranjera. Y el miedo levanta fronteras entre los grupos atezados por el miedo a amenazas que puedan venir de otros grupos. Hay miedos, y es preciso elaborarlos.

Conviene discernir qué miedos responden a la percepción de amenazas comunes a todos los grupos identificados en la sociedad. La crisis acentúa la escasez de puestos de trabajo disponibles. En este sentido, se refuerzan los mecanismos por los que se cierra el mercado laboral a nueva mano de obra inmigrante. Pero pretender una preferencia de la mano de obra nacional respecto de la residente extranjera sería comparable a la preferencia de familiares y amigos sin tener en cuenta el mérito. Cuando escasean los ingresos, las personas y las familias necesitan recurrir más a ayudas sociales: desempleo, becas de comedor, becas para la compra de libros, vivienda de protección oficial, etc. Son ayudas siempre limitadas, y cuando se deniegan, es normal que se exprese la frustración, que se descargue una cierta agresividad. Pero el miedo a no percibir una ayuda, o la frustración por no haberla percibido no justifica que se cargue a los inmigrantes con el sambenito de recibir un trato privilegiado por parte de las administraciones públicas, o con el estereotipo de vivir a costa de la sociedad.

Cuando hay amenazas comunes, el repliegue en un grupo pequeño suele ser una respuesta desajustada, que no ayuda a resolver el problema, y que crea otros. Ante amenazas comunes, la ampliación del yo colectivo fortalece, ayuda a hacer frente a la situación y resolverla de modo más exitoso.

Una segunda estrategia consiste en hacerse cargo de los miedos que experimenta cada persona, cada grupo, en su circunstancia. La crisis económica amenaza a todos, pero no por igual. La población asentada de antiguo puede contar con un capital amplio de relaciones familiares y sociales, que dé ventaja a la hora de hacer frente a situaciones críticas. La población inmigrante, sobre todo durante los primeros años de residencia, tiene que invertir mucho en formar su capital social: puede tener redes de apoyo menos extensas, pero también está más entrenada en la búsqueda de recursos que le permitan salir adelante. Hay otros miedos, que siendo comunes en principio, se acentúan entre la población inmigrante:

Entre la población inmigrante que no ha logrado venir de modo regular, y que a su pesar ha venido de modo irregular, el miedo más básico es a los controles de documentación, a la detención, a la expulsión, al internamiento previo. Vivir durante años con este miedo resulta agotador.

Cuando avanzan los años de residencia irregular, se añade el miedo a no obtener el certificado de arraigo social, a no obtener el contrato laboral por un año que permita la regularización extraordinaria por arraigo. Incluso para quien tiene una tarjeta de residencia temporal, el fantasma del paro tiene tres filos: la escasez de recursos económicos, la imposibilidad de reagrupar a la familia, y la posibilidad de no renovación, de donde la nueva amenaza de expulsión.

En todo el proceso se vive el miedo al rechazo: rechazo social de tipo xenófobo, rechazo administrativo a homologar los títulos que reconocen la cualificación profesional. O el miedo a la discriminación: a las fronteras invisibles que impiden ganar lo mismo que otras personas con la misma cualificación, o que impiden el ascenso social.

Se añade el miedo a decepcionar a la familia que ha invertido tanto en el periplo migratorio, en perder el cariño de los suyos, el miedo a extrañarse definitivamente del país en el que se nació.



Miedo y convivencia

La inmigración forma parte de la estructura de la sociedad: no solo como sistema de reproducción, o de provisión de mano de obra para puestos de difícil cobertura. La sociedad española tiene que asumir su carácter complejo, y trabajar por su propia integración. Conforme cristalizan los miedos, las personas y los grupos levantan barreras defensivas, dificultando más la convivencia, la capacidad para resolver los problemas comunes a toda la sociedad. Y este es el mayor problema. Levantando fronteras dentro de la sociedad, entre distintos grupos sociales (españoles de origen, españoles naturalizados, otros ciudadanos europeos, nacionales de terceros estados con régimen comunitario o general, inmigrantes en situación irregular) no se resuelven adecuadamente ni los problemas comunes, ni las amenazas que pesan sobre tal o cual grupo.

Las amenazas que recibe toda la población española en este periodo de crisis son muy serias, pero son coyunturales. Si el miedo a esas amenazas levanta fronteras entre grupos sociales y produce relaciones hostiles, va a generar nuevas amenazas que suscitan miedo, y así una espiral perversa. La amenaza a la convivencia entre grupos sociales ataca a la misma estructura de la sociedad, a sus posibilidades de un desarrollo sano. Y el daño que produce es duradero.

En definitiva, puesto que se trata de asegurar la convivencia, merece la pena elaborar los miedos, no dejarse arrastrar por ellos, lograr una comprensión razonable de los problemas para buscar la respuesta más proporcionada. Y esto no se logra estigmatizando a la población inmigrante como grupo social.

El miedo se puede entender, pero la estigmatización responde a una voluntad deliberada de descargar en un grupo las frustraciones. Y este proceso busca su legitimación en discursos. Es preciso analizar esos discursos vertidos en la arena pública que legitiman fronteras.

Discursos que legitiman fronteras

Los miedos no solo nos habitan por dentro, sino que se escuchan en el exterior. Es cierto que los miedos son ante todo emotivos, pero no son meramente irracionales: se articulan en palabras, relatos, historias. Por ello, la sección anterior sobre los miedos que alimentan fronteras debe ser completada con otra que analice los discursos que legitiman esas mismas fronteras en la opinión pública, en las intervenciones políticas, en los medios de comunicación, en la misma calle.

Hay estudios académicos sobre los discursos políticos y mediáticos en torno al fenómeno migratorio³, pero no corresponde describirlos en estas páginas. Ayudan a desvelar y desenmascarar cinco tipos de discursos especialmente significativos y representativos del modo cómo se sitúa la sociedad. Se los puede denominar: instrumental, legalista, competitivo, monoculturalista y “anti-buenista”. Con expresiones más gráficas, vale la pena analizar los discursos de la llave inglesa, de la tarjeta alemana, de la tienda china, del velo islámico y del corazón latino.

El discurso instrumental, o la imagen de la llave inglesa

El primer discurso se corresponde con la perspectiva instrumental y, por tanto, con una visión de los inmigrantes como mera mano de obra, herramientas de trabajo, casi objetos de usar-y-tirar. Este discurso afirma que los inmigrantes solo deben residir en España en época de “vacas gordas”, pero deben marchar en momentos de recesión económica o de “vacas flacas”. Piensa que un inmigrante desempleado es lastre para la sociedad. Y propone una ecuación para solucionar el problema del paro: cinco millones de parados menos cinco millones de inmigrantes igual a pleno empleo. Evidentemente, tan sencilla ecuación es totalmente falsa.

Este discurso puede simbolizarse gráficamente como el de “la llave inglesa”. Reconoce, sí, la aportación de esta herramienta para mejorar la productividad del sistema económico. La llave inglesa es novedosa, útil, adaptable, versátil, manejable, cómoda y eficaz. Así presenta también a los inmigrantes, como personas útiles al sistema económico porque: ocupan empleos en el nivel más bajo de la escala social, realizan trabajos recios, se adaptan a horarios y condiciones laborales que no aceptan los trabajadores autóctonos, reciben salarios bajos (en algunos casos, incluso, sin cotizar a la Seguridad Social) y, en general, protestan poco. Con esta herramienta de la llave inglesa migratoria se explican muy bien, por ejemplo, tres elementos estructurales de la economía española contemporánea: el *boom* de la construcción inmobiliaria, la masiva incorporación de la mujer al mercado de trabajo y la generalización de las tecnologías de la comunicación. ¿Alguien puede imaginar que eso fuese posible sin la aportación de los albañiles ecuatorianos o polacos, de las empleadas de hogar bolivianas o rumanas, o de las miles de zanjas que obreros marroquíes o malienses han levantado para instalar cables en las calles?

El problema de la llave inglesa es precisamente que se trata de una herramienta, una cosa, un objeto, algo que se usa cuando se necesita y se abandona cuando ya no sirve. Y, obviamente, los migrantes no son cosas, sino personas. Personas con sus proyectos, sus relaciones, su historia, sus expectativas, sus gustos y deseos, sus frustraciones y potencialidades... y no son personas aisladas, sino personas con sus familias. Por ello, cualquier visión utilitarista de la migración, cualquier mirada instrumental de las personas migrantes o cualquier discurso economicista de los flujos migratorios

³ Entre otros, véase Ricard ZAPATA-BARRERO, Elisabet GONZÁLEZ y Elena SÁNCHEZ MONTIJANO, *El discurso político en torno a la inmigración en España y en la Unión Europea*, Ministerio de Trabajo e Inmigración, Madrid 2008 y Noemí MENA MONTES, “Estudio sobre la inmigración en España: evolución de los marcos discursivos. El debate político y la cobertura mediática de la inmigración en España (2000-2008): un estudio de Agenda y Frame Building”: *Migraciones* (en prensa, 2011).

es insuficiente e injusta. Y como no percibe la realidad social con todas las dimensiones que tiene, propone soluciones erradas a los problemas.

El ejemplo más claro de este discurso de la llave inglesa fue la puesta en marcha, en noviembre de 2008, de un programa de retorno asistido para personas extranjeras desempleadas. Se anunció con gran despliegue mediático, y el discurso oficial insinuaba que esta medida iba a ser clave para atajar la crisis económica, revertir los flujos migratorios y lograr la estabilidad social. En los primeros quince meses de funcionamiento del programa solo se habían acogido al mismo 8.500 personas, de las que más de 5.000 eran de nacionalidad ecuatoriana. Lo cual es, obviamente, una cifra irrisoria comparada con los cerca de cinco millones de extranjeros que residen en España.

Y, sin embargo, el mensaje ya estaba lanzado. Una vez más se había identificado inmigración con crisis, sembrando la sospecha de que los inmigrantes eran responsables del desempleo, sugiriendo que la solución pasaba por su regreso a sus países de origen, sembrando el germen de una posible conflictividad social, reforzando una mirada utilitarista de las personas migrantes y distrayendo la atención de otras cuestiones más problemáticas. Un discurso irresponsable, en la medida que ni resuelve el problema del desempleo, ni ayuda a cohesionar la sociedad de un modo que afronte los problemas comunes con más fuerza.

El discurso legalista, o la imagen de la tarjeta alemana

La perspectiva instrumental sobre la inmigración, como función de las necesidades económicas, busca una legitimación jurídica. El discurso que expresa, muy extendido, se podría condensar así: “Inmigrantes, sí, pero con papeles”. Idealiza la emigración de españoles a Alemania como una emigración pautada y bien organizada. Y la propone como modelo conforme al cual ahora deben venir los inmigrantes a España. Tiene su lógica, es sensata y logra grandes consensos. No en vano parece combinar diversos elementos involucrados: el orden social, el bien de la economía nacional, la salvaguarda de las condiciones laborales y de vida de los migrantes, el respeto de la ley y los derechos humanos. Sin embargo, la realidad es un poco más compleja que esto. Así pues, es preciso considerar el asunto con algo más de calma, analizando tres consideraciones relevantes.

En primer lugar, no es tan claro que la emigración actual sea muy distinta que la de otras épocas. Parece necesario matizar un supuesto mito de la emigración española a Alemania, pues la realidad es que muchos —quizá la mayoría— de los emigrantes mediterráneos que marcharon desde Portugal, Italia, Grecia, España o Turquía hacia Centroeuropa en la década de los años 1960 no lo hicieron tampoco en condiciones idílicas. Por supuesto, es mejor emigrar con contrato laboral, con conocimiento de la lengua del país receptor y con alojamiento, pero la realidad es que esto desgraciadamente casi nunca ha sido así. Irlandeses a Massachusetts, italianos a Argentina, canarios a Venezuela, mexicanos a California... la historia de los movimientos migratorios de población es una historia de irregularidad, porque la pasión de las personas y las necesidades de la economía son más fuertes y más ágiles que las normativas legales de cualquier estado en cualquier época histórica.

La política europea y española de migraciones —y esto introduce en el segundo aspecto— se fundamenta teóricamente en tres pilares: promover la inmigración legal y la integración, luchar contra la inmigración irregular y cooperar al desarrollo. Ahora bien, todos los observadores coinciden en señalar que, en la práctica, los cauces para la inmigración regular son muy insuficientes y claramente ineficaces. Si, por ejemplo, en algunos países africanos ni siquiera hay un consulado español en donde solicitar una visa, ¿cómo se puede decir que “quien quiera venir, que lo haga legalmente”? O, por otro lado, ante unos trámites para la contratación en origen tan farragosos y

lentos, ¿qué empresa puede estar esperando durante meses o quizá más de un año a que el gobierno le autorice a contratar un trabajador?

En tercer lugar, esta línea de pensamiento que apuesta exclusivamente por la regularidad de los flujos migratorios, se combina con la propuesta de que vengan solo los más preparados. “Que vengan con papeles, sí, y que vengan los realmente cualificados”. En mayo de 2009, el Consejo Europeo aprobó una directiva para regular y poner en marcha la llamada ‘tarjeta azul’ para captar trabajadores extranjeros altamente cualificados. Esta medida puede entenderse para competir económicamente con Estados Unidos dentro de un mundo globalizado, pero parece difícilmente sostenible desde el punto de vista ético, pues fomenta de manera directa la fuga de cerebros de los países más pobres (o, quizá, el robo de cerebros que agudiza el empobrecimiento de los países del Sur). No resulta coherente que se pongan trabas a los trabajadores pobres que desean llegar a Europa para mejorar sus condiciones de vida, mientras se dan todo tipo de facilidades a las personas más cualificadas, esquilmando así las sociedades de origen y sus posibilidades de desarrollo.

El discurso de la tarjeta alemana deposita la carga de la irregularidad en los inmigrantes que llevan a

término su proyecto migratorio al margen de lo dispuesto en la normativa. Y en este sentido legítima las fronteras que se tienden entre la población española y residente, y



la población inmigrante en situación irregular. Pero evita cualquier reflexión sobre el modo de agilizar los trámites y hacer de la migración regular una alternativa viable.

El discurso competitivo, o la imagen de la tienda china

Un tercer discurso subraya la preocupación por la competencia creciente por bienes escasos dentro de una misma sociedad. Sus planteamientos son inicialmente económicos, pero se adentran después en otros terrenos. Así, claman estas voces: “los inmigrantes bajan los sueldos, empeoran las condiciones laborales, saturan los centros de salud, consiguen las plazas de las guarderías y se llevan las becas de los comedores escolares”. Este discurso reivindicativo cala muy fácil y hondamente en la población local, sobre todo entre las clases populares, y de manera especial en momentos de crisis como el sufrido en la actualidad. Se apoya en la desesperación y la impotencia que dominan las sensaciones cotidianas. Manipula la situación señalando una cabeza de turco en quien se desahogue la rabia. Y la justifica como reacción comprensible.

Si se vierte la hostilidad contra alguien manifiestamente “distinto”, identificable con facilidad, resulta más fácil zafarse del sentimiento de culpa. Si además se establecen fronteras que bloqueen

el reconocimiento y la relación personal, es más fácil deshumanizar a la persona o al grupo escogidos para ser blanco de la ira. El discurso de la tienda china toma ocasión de cuestiones económicas para ello.

Las tiendas chinas que pueblan las esquinas de nuestros barrios son ilustrativas de esta cuestión: horarios muy prolongados, gama amplia de productos, empleados familiares, cuantioso margen de ganancia en los precios, red extensa de distribución de los productos... Esos son algunos de los ingredientes del éxito de esta estrategia comercial intensiva. Y además, son muy visibles por la diferencia étnica de sus empresarios y dependientes. Ante ello el trabajador autóctono siente que este comercio étnico revienta los horarios, no genera empleo y empeora las condiciones laborales. Sentimiento contradictorio que se agudiza en una situación de carestía, desempleo y dificultades económicas.

El miedo asoma ahí. Y como el miedo que previene del peligro turba la capacidad para hacerle frente de modo proporcionado, es preciso insistir en el análisis de la situación. En primer lugar debe evaluarse el impacto de la presencia de los trabajadores inmigrantes en las condiciones laborales y sociales del conjunto. Diversos estudios centrados en la economía de las migraciones han mostrado que, ya sea en Estados Unidos o en Europa, la población inmigrante supone un elemento que dinamiza la economía local, genera empleo, aumenta el crecimiento, diversifica los mercados, amplía las iniciativas y no disminuye las condiciones laborales o salariales. En algunos países (España y la Europa mediterránea, de manera especial) un número significativo de trabajadores extranjeros se ubican en la economía sumergida, pero esto responde a la propia estructura del sistema productivo de estos países y no a la incorporación de trabajadores foráneos.

En segundo lugar, es imprescindible subrayar que todo esto tiene lugar en un contexto de recorte generalizado del gasto público o, incluso, de adelgazamiento o desmantelamiento del Estado del Bienestar. Si aumenta la población pero se mantienen las mismas becas, es lógico que lleguen a menos personas. Y, en ese caso, las personas en una situación más frágil económicamente y más vulnerable socialmente son quienes reciben las ayudas en primer lugar... aunque eso provoque el malestar fundado de quien se quedó si esa misma ayuda. Orientar la frustración contra el convecino puede ser entendible, pero es desenfocado. Mucho más sensato sería luchar juntos, migrantes y autóctonos, a favor de unos servicios sociales públicos universales y de calidad. Dicho de otro modo: la cuestión no es que los inmigrantes consigan más becas que los autóctonos, sino que no hay becas suficientes para quienes lo necesitan, sean migrantes o autóctonos.

El discurso identitario, o la imagen del velo islámico

La inmigración introduce diversidad en cualquier sociedad: étnica, lingüística, étnica, cultural, religiosa. Durante años se han ensayado alternativas de cohesión social respetuosas con la diversidad cultural y con los vínculos comunitarios tejidos en determinados grupos de población. Pero no se ha logrado este propósito de cohesión social: subsisten grandes diferencias económicas, discriminación de hecho en el acceso al empleo o a determinados niveles de cualificación. Y ello es así hasta el punto en que las tensiones sociales dejan a determinados barrios en una situación permanente de violencia de baja intensidad, o provocan algunos estallidos sociales más agudos. Cuando se combinan las diferencias socio-económicas con la diversidad étnica, lingüística, cultural o religiosa, es más fácil que se formen comunidades cerradas. Es un mecanismo de defensa ante un ambiente social hostil. Pero a la vez es un mecanismo que impide avanzar en cohesión social. El discurso del velo islámico opera como un supuesto mecanismo de defensa de la sociedad general frente a algunas comunidades bien delimitadas, especialmente por lengua, cultura o religión. Es un discurso que carga a las comunidades con la responsabilidad de no haber podido o de no haber



querido integrar adecuadamente a sus miembros en la sociedad general. Es un discurso que busca elementos simbólicos de la diferencia cultural, religiosa... que suprimir del espacio público para lograr la integración social. Más allá, es un discurso que niega la posibilidad de integración social respetuosa con las diferencias, o que llega a certificar la imposibilidad de integración para determinados grupos si no renuncian a su identidad.

En los últimos tiempos, diversos líderes europeos tales como Angela Merkel en Alemania o David Cameron en el Reino Unido han realizado declaraciones públicas en contra del multiculturalismo. Manifestaciones que fueron amplificadas e interpretadas por los medios de comunicación como el “certificado de defunción” de una determinada línea política. Más allá de lo acertado o no de las declaraciones concretas, y más allá de lo superficial o matizado de las mismas, en el trasfondo de estas opiniones aparece la

apuesta por una asimilación de las personas foráneas a la cultura nacional del grupo mayoritario: cultura forjada a lo largo de largo tiempo y que llegó a tener su traducción política.

La necesidad de asimilación no se predica del mismo modo para todos los grupos de inmigrantes, sino particularmente para aquellos que son percibidos como más “diferentes”. En este sentido, el velo islámico aparece como todo un símbolo. ¿Estigma social, subordinación de la mujer, violación de derechos humanos, libertad individual, signo religioso, costumbre cultural...? Símbolo religioso portado por mujeres musulmanas, cualquiera que sea su nacionalidad. Símbolo declarado extranjero: hasta el punto de que se identifica como extranjeras a mujeres españolas de confesión islámica.

El discurso simbolizado como “del velo islámico” tiene un apoyo razonable: la exigencia universal de conocimiento y respeto del marco compartido de convivencia que rige en una sociedad. Pero ese marco de convivencia, cimentado sobre unos mínimos de justicia, tiene que poder acoger diferentes propuestas de máximos. Y la sociedad que necesita símbolos compartidos para reforzar su cohesión puede integrar símbolos privativos de determinadas comunidades como algo importante para algunos de sus ciudadanos. El discurso del velo islámico se demuestra perverso cuando legitima el establecimiento de fronteras absolutas con determinados grupos sociales por razón de su diferencia, juzgando esa diferencia como inintegrable.

Es curioso y muy ilustrativo cómo se repite la misma argumentación en Estados Unidos acerca de los inmigrantes latinos y en Europa sobre los inmigrantes musulmanes. Véanse dos ejemplos significativos. Samuel Huntington ha defendido que los emigrantes latinos, y particularmente mexicanos, suponen un nuevo tipo de migración en la secular historia estadounidense, que no quieren ni pueden integrarse porque mantienen su identidad, su lengua, su religión. Lo llamativo es que, en el contexto europeo, Giovanni Sartori ha repetido exactamente el mismo esquema

argumental referido a los musulmanes: no quieren ni pueden integrarse porque mantienen su identidad, su lengua, su religión⁴. ¿No será que ambos pensadores tienen miedo a lo otro, a lo desconocido, a lo diferente? ¿No será que cada uno de ellos mantiene una visión esencialista y fija de la identidad nacional, *White Anglo-Saxon Protestant* en un caso y liberal-cristiana en el otro? La historia migratoria de los Estados Unidos revela cómo se consideró inintegrables a otros grupos hoy felizmente integrados: especialmente los católicos. Conviene afinar el discernimiento, no cerrar el juicio, ni dejarlo deformar por prejuicios.

La crítica del discurso del velo islámico no implica una defensa del multiculturalismo, entendido como la mera coexistencia de diversas culturas en vías paralelas que apenas entran en contacto. Vale la pena apostar por recrear nuestras sociedades complejas y plurales desde las aportaciones de los distintos grupos culturales. La sociedad será más vigorosa, más rica, más democrática y más cohesionada si cada uno aporta creativamente y construye lo común desde su contribución específica. Esto significa al menos dos cosas: una apuesta por lo común y un reconocimiento de lo distintivo. Lo primero aleja del multiculturalismo, lo segundo supera el asimilacionismo. La apuesta por la interculturalidad no es fácil ni evidente, pero parece la mejor manera de responder proactivamente a los apasionantes retos de nuestra sociedad actual y futura. Solo así se puede recrear un “nosotros” inclusivo.

La denuncia del buenismo, o la imagen corazón latino

Es posible que, a estas alturas de la argumentación, algunos de los lectores hayan pensado o incluso exclamado: “Ya estamos con los discursos ingenuos o bienintencionados. ¿No se dan cuenta de las dificultades que acarrea la migración? Si seguimos así, bajará el nivel de nuestras escuelas hasta niveles insospechados, se colapsará la sanidad, aumentará el conflicto social, explotará la xenofobia. ¿No reconocen la necesidad de los Estados de controlar sus fronteras, no ven que tenemos que defendernos de la avalancha de inmigrantes, que no podemos acoger a todos quienes quieran venir? ¡Basta de *buenismo!*”

“Lo que hace falta – continúan estas voces-, es algo más de mano dura. No basta un corazón latino, como si ‘todo el mundo fuera bueno’. Menos hablar de derechos y más de deberes. Contrato de integración para todos los inmigrantes. Detención, internamiento y expulsión de las personas en situación irregular. Cierre de fronteras. Orden y control.”

Lo expresó el presidente Rodríguez Zapatero con gran nitidez en 2008, cuando formuló los tres frentes en los que se concreta su política de inmigración:

- Primero, que no salgan de sus países de origen personas empujadas por la desesperación.
- Segundo, que el control de fronteras impida la entrada de inmigrantes que no tengan un contrato de trabajo garantizado.
- Tercero, que se pueda devolver a los países de origen a las personas que entran ilegalmente aquí.

⁴ Véase Samuel HUNTINGTON, *Who Are We? The Challenges to American National Identity*, Simon & Schuster, New York 2004 y Giovanni SARTORI, *La sociedad multiétnica. Pluralismo, multiculturalismo y extranjeros*, Taurus, Madrid 2001.

Dicho de manera más concisa, se trata de impedir que salgan; si salen, impedir que lleguen; y si, a pesar de todo, consiguen llegar, que sean detenidos y lo antes posible repatriados⁵. Parece que la alternativa al llamado *buenismo* sería el *malismo*.

El buenismo consiste en un defecto de juicio, que para salvar la armonía, niega la entidad de los problemas. Es una forma de respuesta simplista a situaciones complejas. Y es una respuesta inadecuada. Y efectivamente, la migración, a la vez que es una oportunidad para las personas que emigran y sus familias, lo es para las sociedades necesitadas estructuralmente del aporte social y laboral de inmigrantes. Igualmente la inmigración acarrea problemas, serios problemas a la persona que emigra, a su familia, y a la sociedad que la acoge. A partir de ahí, es preciso evaluar las oportunidades y sus costes, la aportación positiva de la inmigración en muy diversos niveles, y los problemas generados en una sociedad por el aumento intenso de población, por la incidencia de la crisis en el mercado de trabajo, por las dificultades de convivencia entre personas y grupos desiguales y diferentes, etc.

Hay dos convicciones básicas y complementarias, que debería poder asumir toda la sociedad: el derecho de toda persona a no tener que migrar (la posibilidad de desarrollar su proyecto vida en su lugar de origen) y el derecho a migrar (desplegar su vida en otro lugar, si así lo decide). A la vez que se afirman estos dos derechos, hay que afirmar una correlación entre derechos y deberes. No en el sentido de que el reconocimiento de los derechos deba quedar supeditado al cumplimiento previo de ciertas condiciones o deberes: sino que del mismo modo que todo derecho lleva aparejados unos deberes, el reconocimiento de los derechos va unido a la asunción de los deberes que le corresponden. Solo así se puede caminar hacia una plena ciudadanía que refuerce la democracia.

Al final siempre se trata de construir una sociedad común: reconocer que todos los que comparten su vida en un determinado lugar están llamados a integrar una misma sociedad. Ello comporta un reconocimiento de los vínculos sociales, y un respeto de las diferencias legítimas. Ello comporta un marco normativo que regule la vida común, que acompañe el proceso de integración de las personas inmigradas y sus familias en una sociedad que ya estaba ahí, pero que se está recreando constantemente, y en la que están llamadas a participar con plenitud de derechos y responsabilidades. Pero no siempre las normas ayudan a esta regulación. La normativa de extranjería, en España, pero también en el conjunto de la UE y de sus estados miembros, consagra algunas fronteras que no ayudan a este empeño por la integración social.

⁵ Cf. Rafael LARA, “¿Regulación de flujos? 20 años de muerte en las fronteras” en AA. VV.: *Derechos Humanos en la Frontera Sur 2008*, APDHA, Sevilla 2009, pp. 89-101.

Normas que consagran fronteras

La ley aspira a la coherencia en el tratamiento de una realidad social. Pero la logra con dificultad. Es fruto del debate y de los compromisos entre distintas visiones de la sociedad, incluso contradictorias. Las tensiones se multiplican cuando se trata de regular la extranjería, los derechos y deberes de las personas extranjeras, y su integración social. Los partidos reflejan visiones relativamente distintas. En un mismo partido político coexisten visiones diversas: por razón del contexto social en cada comunidad autónoma, o por la perspectiva particular de ministerios como interior, trabajo o asuntos exteriores.

La exposición de motivos de la LOEX⁶, pone de manifiesto esas perspectivas difícilmente armonizables cuando señala los objetivos que persigue la reforma:

1. Establecer un marco de derechos y libertades de los extranjeros que garantice a todos el ejercicio pleno de los derechos fundamentales.

Visión garantista, igualitaria, que tiende a superar fronteras, considerando la común condición humana.

2. Perfeccionar el sistema de canalización legal y ordenada de los flujos migratorios laborales, reforzando la vinculación de la capacidad de acogida de trabajadores inmigrantes a las necesidades del mercado de trabajo.



Visión instrumental de la inmigración, que se traduce en la imposición de múltiples fronteras, filtros y barreras que de hecho dificultan la misma voluntad de regulación.

3. Aumentar la eficacia de la lucha contra la inmigración irregular, reforzando los medios e instrumentos de control y los sancionadores, especialmente por lo que se refiere a quienes faciliten el acceso o permanencia de la inmigración ilegal en España, agravando el régimen sancionador en este caso y, reforzando los procedimientos de devolución de los extranjeros que han accedido ilegalmente a nuestro país.

Visión de la persona inmigrante como peligro para la sociedad, de la migración como intrusión o invasión ayudada o explotada por organizaciones criminales, de la irregularidad como consecuencia de la mala voluntad de la persona migrante y no del mal funcionamiento del sistema de regulación de flujos.

⁶ Ley orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, en su redacción dada por la ley orgánica 8/2000, de 22 de diciembre, por la ley orgánica 11/2003, de 29 de septiembre, por la ley orgánica 14/2003, de 20 de noviembre, y por la ley orgánica 2/2009, de 11 de diciembre. Comúnmente abreviada como LOEX, por ley orgánica de extranjería.

4. Reforzar la integración como uno de los ejes centrales de la política de inmigración que, teniendo en cuenta el acervo de la Unión Europea en materia de inmigración y protección internacional, apuesta por lograr un marco de convivencia de identidades y culturas.

Visión holística de la sociedad, aspiración a la igualdad, la cohesión social y la convivencia con respeto a la legítima diversidad de identidades y culturas.

5. Adaptar la normativa a las competencias de ejecución laboral previstas en los Estatutos de Autonomía que inciden en el régimen de autorización inicial de trabajo, y a las competencias estatutarias en materia de acogida e integración, así como potenciar la coordinación de las actuaciones de las Administraciones Públicas con competencias que, asimismo, inciden en materia de inmigración y reforzar la cooperación entre ellas con el fin de prestar un servicio más eficaz y de mejor calidad a los ciudadanos.

También visión holística de la gestión de la inmigración y la integración, tal que exige la colaboración entre las distintas administraciones públicas.

La armonización de estas perspectivas es un reto y la aspiración política. Pero es difícil, y por eso se observan tendencias contradictorias: eliminar fronteras en el interior de la sociedad, y consagrar fronteras que sigan distinguiendo y separando un “nosotros” de un “los otros”. Solo que conforme se amplía el “nosotros” y se vuelve más complejo, es más difícil justificar las fronteras que tratan de contener y separar a “los otros”.

Hay un principio fundamental en esta tarea de armonización. Benedicto XVI lo señala con mucha claridad en el Nº 62 de su encíclica *Caritas in Veritate*⁷: los trabajadores inmigrantes “no pueden ser considerados como una mercancía o una mera fuerza laboral. Por tanto, no deben ser tratados como cualquier otro factor de producción. Todo emigrante es una persona que, en cuanto tal, posee derechos fundamentales inalienables que han de ser respetados por todos y en cualquier situación”.

Desde el principio fundamental expuesto, los objetivos 2 y 3 de la ley (la regulación de flujos migratorios en función de las necesidades del mercado de trabajo, y la lucha contra la inmigración irregular) deben supeditarse a los objetivos 1 y 4 (la garantía de los derechos humanos y la integración, la apuesta por un marco de convivencia de identidades y culturas). Eso debe pasar de la ley al discurso en la arena pública, y del debate a la imagen social. En este momento, regulación-represión e integración-convivencia, son dos perspectivas y dos discursos que coexisten, que se resaltan o difuminan según las circunstancias, pero que no se acaban de armonizar.

Conviene analizar un poco más dos cuestiones en las que se revelan estas tensiones, que a la postre consagran fronteras en el interior de la sociedad:

1. La tensión entre el principio de igualdad en el disfrute de los derechos y las limitaciones para diversas categorías de extranjeros
2. La tensión entre dos perspectivas sobre la integración

Y a continuación conviene analizar más de cerca dos fronteras particulares, especialmente angustiosas:

1. La posibilidad de no renovar la autorización de residencia temporal

⁷http://www.vatican.va/holy_father/benedict_xvi/encyclicals/documents/hf_ben-xvi_enc_20090629_caritas-in-veritate_sp.html

2. Las limitaciones al derecho a la vida familiar

Iguales, pero no tanto

El punto de partida de toda normativa de extranjería es la atribución de un estatuto jurídico diferenciado a las personas extranjeras que se encuentran en el territorio bajo la soberanía del estado. Tal estatuto jurídico diferenciado es clave para comprender algunas de las fronteras que se consagran en el interior del estado, muchas veces invisibles. La exposición de motivos de la ley indica una tendencia: el proceso de integración como itinerario desde la desigualdad a la igualdad:

En el Título I se introducen importantes modificaciones con el fin de perfilar lo que debe ser el marco de derechos y libertades de los extranjeros, junto a las correspondientes obligaciones, que implique el reconocimiento de los derechos fundamentales a los extranjeros cualquiera que sea su situación en España, así como el establecimiento de un sistema progresivo de acceso a los otros derechos basado en el refuerzo del estatus jurídico a medida que aumenta el periodo de residencia legal.

Mientras que el artículo 3 de la LOEX sienta el principio interpretativo general:



1. Los extranjeros gozarán en España de los derechos y libertades reconocidos en el Título I de la Constitución en los términos establecidos en los Tratados internacionales, en esta Ley y en las que regulen el ejercicio de cada uno de ellos. Como criterio interpretativo

general, se entenderá que los extranjeros ejercitan los derechos que les reconoce esta Ley en condiciones de igualdad con los españoles.

Ahí donde se proclama la extensión de los derechos, y el principio interpretativo de igualdad con los españoles, se prevé la modulación legal de los derechos, y que en ocasiones pueda interpretarse que los extranjeros no deban ejercitar los derechos reconocidos en condiciones de igualdad con los españoles. Para saber qué derechos tiene una persona en España, se le tendrá que preguntarle si es española o extranjera, en situación administrativa irregular o residente legal, comunitaria o extracomunitaria, con residencia temporal o de larga duración, o si tiene autorización de estancia especial por estudios, si tiene tarjeta como trabajador altamente calificado, si su autorización es como reagrupado familiar, si es beneficiario de un permiso por circunstancias excepcionales, etc.

Es importante advertir la trama de fronteras invisibles que rodean a las personas según cada estatuto jurídico, y lo que supone vivir bajo el signo de la desigualdad. La siguiente cuestión será si se justifica el tratamiento privilegiado de unos y discriminatorio de otros.

Integración asimétrica

La LOEX usa un solo término, integración, para referirse a dos cosas, dos procesos, distintos aunque conectados. Lo expresa ya en el numeral III de su preámbulo cuando dice:

Por otra parte, España está firmemente comprometida con la defensa de los derechos humanos, por lo que los poderes públicos deben favorecer la plena integración de los inmigrantes en nuestro país y garantizar la convivencia y la cohesión social entre los inmigrantes y la población autóctona.

Integración es pues la actividad, el esfuerzo que hacen los inmigrantes para formar parte activa de la sociedad ya establecida. E integración es la cualidad de la sociedad cohesionada en la que conviven los inmigrantes y la población autóctona. Este último sentido viene desarrollado en el numeral V.4) del mismo preámbulo:

Reforzar la integración como uno de los ejes centrales de la política de inmigración que, teniendo en cuenta el acervo de la Unión Europea en materia de inmigración y protección internacional, apuesta por lograr un marco de convivencia de identidades y culturas.

Es un sentido más rico, porque se refiere a un marco de convivencia entre identidades y culturas que siendo diversas, pueden ser propias de grupos de españoles y extranjeros. Otra cosa es que el acervo europeo brinda otra definición de integración que parece volver a simplificar el esquema, cuando considera la integración como un proceso bidireccional que se da entre los nacionales de terceros estados y los ciudadanos europeos.

El artículo 2, ter, 1 de la LOEX sintetiza las dos perspectivas sobre integración:

Los poderes públicos promoverán la plena integración de los extranjeros en la sociedad española, en un marco de convivencia de identidades y culturas diversas sin más límite que el respeto a la Constitución y la ley.

La LOEX no se extiende sobre la integración como característica de la sociedad en su conjunto, sí en cambio sobre el esfuerzo de integración que exige a las personas inmigrantes. Señala algunos factores básicos: el conocimiento y respeto de los valores constitucionales y estatutarios de España, de los valores de la Unión Europea, así como de los derechos humanos, las libertades públicas, la democracia, la tolerancia y la igualdad entre mujeres y hombres, el conocimiento de las lenguas oficiales en el territorio de que se trate, y el empleo.

La ley impone a los poderes y administraciones públicas el fomento de la integración mediante acciones formativas sobre los valores, la garantía de la escolarización obligatoria, la enseñanza del conjunto de lenguas oficiales y facilitar el acceso al empleo. Y a la vez, la ley impele a los inmigrantes a realizar el esfuerzo de integración, a través de la valoración de las solicitudes de renovación, y a través de la autorización de residencia temporal por razones de arraigo.

Si se limita el esfuerzo de integración al conocimiento básico de las lenguas oficiales y a una introducción a los valores que fundan la vida social, no puede hablarse de una frontera legal. Otra cosa será el margen de discrecionalidad administrativa que haya a la hora de juzgar la suficiencia de los programas formativos seguidos, de los conocimientos adquiridos, o que se pretenda inquirir el grado de compromiso personal con esos valores.

Quizá la LOEX no pueda ir más allá, y solo le corresponda regular la parte de la integración como esfuerzo de las personas inmigrantes que pasan a formar parte de la sociedad, y como esfuerzo de las administraciones públicas por facilitar las herramientas básicas de integración. Pero así, en la



práctica, parece consagrar una frontera invisible en el interior de la sociedad: porque ni insiste en el esfuerzo de integración cultural y axiológica que compete también a los ciudadanos europeos que eligen formar parte de la sociedad española, ni insiste en el esfuerzo de integración de la población española y residente de larga duración, que cada día tiene que rehacer el pacto social, que cada día tiene que enriquecer la convivencia, junto con las personas nuevamente incorporadas.

La opinión pública percibe cada vez más la integración como una cuestión de ciudadanía compartida. Por eso no debe extrañar que se amplíe el número de españoles que consideran que los residentes de larga duración deben poder tener reconocido el derecho a voto. Y a la vez, la opinión pública expresa miedos: como cuando tiene que pensar qué pueda significar la plena integración de tradiciones culturales y religiosas como la islámica; de donde el discurso del “velo islámico”. La opinión pública, asumiendo bien el modelo de la integración, oscila sin embargo hacia planteamientos más asimilacionistas.

Podría interpretarse el asimilacionismo como una forma de borrar fronteras. Solo que las borra por la pura y simple negación de las diferencias de las minorías respecto de las características comunes a la mayoría. Es una postura aparentemente cómoda: evita la gestión cotidiana de las diferencias. Se funda en la voluntad política de la nación. Pero cercena a las personas y a las comunidades de algunos de sus rasgos. Y priva a la sociedad de la verdadera ampliación de su identidad, de un enriquecimiento valioso aunque difícil.

Renovar permisos en tiempos de paro

El itinerario migratorio viene a ser como una carrera de obstáculos, en la que una persona se lo juega prácticamente todo en cada autorización administrativa. Precisamente, el régimen de concesión de permisos es el que mejor refleja la perspectiva instrumental de la inmigración: herramienta al servicio de las necesidades del mercado de trabajo. Esta perspectiva tiene su lógica cuando se trata de regular la entrada en España para residir: no admitir nuevos miembros a la sociedad, si esta no puede proveerles de una oportunidad de sostenerse o si no tienen los recursos con los que hacerlo por sí; o buscar activamente a quien responda a las necesidades de mano de obra. Pero los mecanismos reguladores no han funcionado adecuadamente. Lo demuestra un número elevadísimo de población inmigrante que tuvo que venir al margen de mecanismos de regulación de flujos inoperantes, y que encontró oportunidades de trabajo en España, eso sí, sometida a las condiciones estresantes de la irregularidad administrativa.

Conviene pensar en ese casi un millón de residentes extranjeros en el régimen general y con autorización de residencia temporal (933.448 a 31 de diciembre de 2010). Son personas que, en su

mayor parte, han residido en España un mínimo de tres años antes de haber obtenido la autorización administrativa de residencia. Entre los 731.925 que poseen tarjetas de primera y segunda renovación, muchos han reagrupado ya a sus familias o están en trámites. En definitiva, se trata de personas y de familias que han seguido un itinerario de integración, y que hacen frente, como toda la sociedad española, a la amenaza del paro. Solo que esta amenaza es mucho mayor para ellas: si la tasa de paro es de un 20,33 para la población general, disminuye a un 18,47 para la población española y asciende a un 30,40 para la extranjera⁸.

La LOEX supedita la renovación de las autorizaciones de trabajo y residencia temporal a algunas condiciones: contar con recursos económicos, cumplir las obligaciones tributarias y de seguridad social, y no haber cometido delitos.

La regulación de la renovación se basa en la continuidad del contrato de trabajo, o de la actividad por cuenta propia. Admite con ciertos matices que se cuente con un nuevo contrato de trabajo, distinto del que fundamentó la concesión del permiso. Ahí se refleja plenamente la vinculación directa entre inmigración y necesidades del mercado laboral. Se humaniza esta relación entre inmigración y mercado de trabajo cuando reconoce que la prestación por desempleo es un derecho al que un trabajador se ha hecho acreedor por su cotización a la seguridad social. En cambio, cuando permite la renovación a las personas beneficiarias de prestaciones asistenciales públicas destinadas a la integración social y laboral, la legislación da una oportunidad a la persona, a la vez que racionaliza la inversión pública en políticas sociales. La regulación de la renovación refleja también, siquiera pálidamente, una perspectiva centrada en la persona. Así es cuando prevé que en situación de cese de actividad por cuenta propia o en determinadas situaciones de paro, la renovación pueda venir sustentada en los recursos económicos del cónyuge o persona ligada por análogo vínculo afectivo.

Hay otros obstáculos para la renovación. La administración tiene margen para valorar si la concede o no: cuando el extranjero que haya cometido un delito haya sido indultado o se halle en situación de remisión condicional de la pena o de suspensión de la pena privativa de libertad; o cuando el extranjero haya incumplido sus obligaciones en materia tributaria y de seguridad social. Igualmente valorará, teniendo en consideración el informe positivo de la Comunidad Autónoma de su lugar de residencia, el esfuerzo de integración del extranjero. Así como parece lógico que se valore la renovación o no del permiso a quien haya infringido el ordenamiento jurídico, sería deseable contar con criterios de valoración que limiten la discrecionalidad administrativa. El esfuerzo de integración al que se refiere la regulación de la renovación pide una consideración más atenta.

⁸ Instituto nacional de estadística. Encuesta de población activa. Datos del 4º trimestre de 2010.

El desempleo es una amenaza muy seria. No implica automáticamente la imposibilidad de renovar. Se prevén situaciones diversas. Pero no deja de ser una amenaza. Y más cuantos más años se ha prolongado la residencia. El paro prolongado deja su huella en cualquier trabajador. Pero en los residentes del régimen general con autorización temporal, añade la posibilidad de la irregularidad sobrevenida, de tener que empezar de cero un camino largo, cuando de hecho se había alcanzado un cierto grado de integración. Y aunque la expulsión no sea una sanción que se aplique automáticamente en esos casos, siempre queda como al acecho, en el horizonte. La renovación es pues, un trámite administrativo, pero también una frontera.

El derecho limitado a vivir en familia

La institución de la reagrupación familiar es una de las vías para regular la entrada de personas extranjeras en España. En este sentido, podría parecer que tiene más relación con la frontera exterior que con las fronteras que la ley consagra en el interior de la sociedad, y que por lo tanto debería quedar fuera de la consideración de las fronteras que superar en el interior de la sociedad. Pero la reagrupación es a la vez el procedimiento por el que se reconoce el derecho a la vida en familia y a la vida familiar de quien ya reside en España, de quien ya forma parte de la sociedad.

La LOEX limita el derecho a la reagrupación a algunas categorías de parientes en primer grado. La primera es el cónyuge o la persona unida por una relación afectiva de naturaleza análoga. La ley prevé que el ordenamiento jurídico de la persona inmigrante admita la poligamia, pero entonces solo le permite reagrupar a una de las esposas. También prevé la ley que la persona inmigrante haya estado unida por vínculos matrimoniales a otras personas antes de estarlo con su cónyuge actual. Pero entonces condiciona la reagrupación del cónyuge actual al tratamiento del anterior o anteriores en la institución del divorcio o nulidad. Y la ley se muestra recelosa sobre el abuso de la institución matrimonial para facilitar la migración (matrimonios de conveniencia). Aunque la ley expresa cautelas y limitaciones a la hora de regular la reagrupación del cónyuge o pareja, luego hace valer la dimensión moral y económica de la relación efectiva: facilitando por ejemplo la renovación de la tarjeta temporal de la persona inmigrante desempleada cuando su cónyuge o pareja cumple con los requisitos para la reagrupación familiar. Esos requisitos tienen extraordinaria importancia, pero quede para un poco más tarde su consideración.



La reagrupación también puede alcanzar a descendientes: menores de 18 años, o mayores incapacitados. Y con muchas más limitaciones, puede alcanzar a ascendientes. Pero normalmente tienen que tener más de 65 años, estar por lo tanto fuera de la edad laboral, y aún así tienen que haber razones que justificar la necesidad de reagruparlos. Puede discutirse si la ley tiene que

garantizar plenamente los derechos de los menores. Les reconoce el derecho a recibir el afecto y la educación de sus padres, y un derecho universal a la educación obligatoria. Incluso se introduce un supuesto de arraigo familiar, cuando una persona extranjera en situación irregular tiene un hijo español. Pero no está tan claro que siempre actúe en interés del menor cuando se trata de menores inmigrantes no acompañados. Y no acierta en el acompañamiento de la transición entre la minoría y la mayoría de edad: la desprotección en que quedan los jóvenes a veces es sangrante.

Pero no hay discusión: la ley es injusta con las familias formadas por inmigrantes cuando limita tanto el derecho a reagrupar a los ascendientes de los adultos. La razón es sencilla. La familia extensa es un apoyo fundamental en dos campos: conciliar la vida laboral y la vida familiar, y hacer frente a las contingencias de la crisis económica. Puede ponerse en duda que unos ascendientes recién establecidos en España puedan servir de colchón económico para sus hijos. Y puede aducirse que si no tienen medios suficientes para acoger a los ascendientes, no deben poder reagruparlos. Pero es evidente que al limitar la reagrupación de los ascendientes, se ponen trabas a la conciliación entre vida laboral y familiar. Cuando las jornadas de trabajo son largas, en horarios especiales, cuando los trabajos son penosos, los hijos pueden estar creciendo solos en casa, sin la educación atenta y cercana de sus abuelos. Y salvo que la familia inmigrante haya avanzado en su proceso de inserción socio-laboral, y haya ganado estabilidad y unos ingresos proporcionados, es difícil que uno de los cónyuges o uno de los miembros de la pareja se plantee dejar de trabajar o reducir jornada para atender mejor a los hijos pequeños.

Una de las aportaciones de la inmigración a la sociedad española ha sido facilitar la incorporación masiva de las mujeres al mercado laboral, y algunas fórmulas de conciliación entre vida laboral y vida familiar. Es justo que las mujeres inmigradas puedan disfrutar de las mismas ventajas que ellas han facilitado a las españolas. No solo es justo: es conveniente. La integración personal pasa por la integración familiar. Y sin una y otra es difícil hablar de integración social.

La ley regula y limita la reagrupación familiar. El borrador de reglamento apunta a una regulación mucho más restrictiva que la ley. En efecto, la ley condiciona la reagrupación familiar a la disponibilidad de medios económicos suficientes para sostener a los miembros de la familia que se pretenden reagrupar, y a la adecuación de la vivienda. Pero cuando el borrador de reglamento (RLOEX) concreta los baremos con los que se calculan los medios económicos necesarios para reagrupar a uno o más miembros de la familia, entonces parece que solo tienen derecho a la vida familiar las personas acomodadas. Es cierto que la reagrupación familiar debe fundarse sobre la capacidad de las personas para salir adelante. La vida familiar exige unas condiciones económicas y de vivienda que permitan que se desenvuelva con dignidad. Tampoco puede imponerse una carga desmesurada a la sociedad, haciendo depender la vida en familia de la asistencia pública. Pero tampoco es justo privar de la vida en familia a amplias capas de población modesta. Una de las demandas más claras de los foros y plataformas sociales es una reconsideración de los baremos económicos.

Prácticas que cristalizan fronteras

Hay tres prácticas administrativas muy expresivas de la voluntad de cristalizar fronteras dentro de la sociedad, que afectan a una parte de la población extranjera. Dos se observan en el ámbito municipal: las dificultades puestas para el empadronamiento, y la voluntad de bloquear el arraigo o la renovación de autorizaciones de residencia temporal mediante la emisión de informes negativos de convivencia. La tercera se observa en la gestión del control de extranjería y de la expulsión: cuando la policía nacional guía los controles de documentación de extranjeros por los rasgos étnicos, o la realidad en los centros de internamiento de extranjeros (CIEs).

Barreras al empadronamiento

El padrón es el registro administrativo donde constan los vecinos de un municipio⁹. Es por tanto una herramienta estadística: contabiliza las personas que viven en un territorio. El fundamento del empadronamiento es el hecho de morar, no el título sobre la vivienda habitada, ni el tipo de vivienda, o incluso el hecho de que se habite una infravivienda o se viva a la intemperie. Es cierto que se deben aportar elementos de prueba de que se habita un lugar: título de propiedad, contrato de arrendamiento, recibo domiciliado, pero también testimonio de los servicios sociales municipales, etc.

El padrón sirve para distribuir los recursos gestionados por las distintas administraciones en función de la población residente en cada territorio. En este sentido, hay algunos derechos, servicios y prestaciones a los que se tiene derecho en función del lugar donde se está empadronado. El padrón es pues, condición legal de disfrute de algunos derechos: pero de suyo no otorga ningún derecho.

La LOEX ordena a los ayuntamientos que incorporen al padrón a los extranjeros que tengan su domicilio habitual en el mismo, y que mantengan actualizada la información estadística sobre los mismos (art. 6.3). Pero de ningún modo supedita el empadronamiento a la previa posesión de una autorización de residencia o de estancia por estudios. Es cierto que en ocasiones vincula el ejercicio de un derecho a la doble condición de residente, y de empadronado en un municipio: como sucede para todos los derechos previstos en la LBRL, o para el derecho a ser oído en asuntos que afecten a uno (art. 6.2). Pero en otros casos, solo se exige el empadronamiento en el municipio en el que se tenga el domicilio habitual, y no la autorización de residencia: como es para el acceso a la asistencia sanitaria en las mismas condiciones que los españoles.

La LOEX ordena a los ayuntamientos que inscriban en el padrón a los extranjeros sobre la única base de haber establecido el domicilio. Pero por ello califica como infracción grave la falsedad en la declaración de los datos obligatorios para cumplimentar el alta en el padrón municipal a los efectos previstos en esta Ley, siempre que tales hechos no constituyan delito. (Art. 53.1.c). También califica como infracción grave consentir la inscripción de un extranjero en el Padrón Municipal por parte del



⁹ Artículo 16 de la ley de bases de régimen local (LBRL)

titular de una vivienda habilitado para tal fin, cuando dicha vivienda no constituya el domicilio real del extranjero (Art. 53.2.d).

Ha habido ayuntamientos que han planteado una duda¹⁰, para el caso de que una persona extranjera solicite el empadronamiento: si puede considerarse válido y suficiente un pasaporte sin visado en el caso de extranjeros que no pertenecen a la UE y que quieran inscribirse en el padrón. Dicha respuesta llegó a través de un informe de la Abogacía General del Estado de 20 de enero de 2010, en el que luego de repasar la doctrina constitucional y la normativa vigente en materia de padrón municipal y extranjería, se concluye que:

1. La inscripción de los extranjeros en el padrón municipal procede con independencia de que los mismos tengan o no residencia legal en territorio español, por lo que no resulta procedente denegar la inscripción so pretexto de que el ciudadano extranjero no reside legalmente en España, y
2. Para tramitar las solicitudes de inscripción de extranjeros en el padrón municipal debe entenderse y considerarse como válido y suficiente un pasaporte, aunque no cuente con el preceptivo visado.

Esta respuesta, que no deja lugar a dudas sobre la obligación legal que tienen los ayuntamientos, suscitó una nueva cuestión: sobre la adecuación de la normativa española que regula el empadronamiento a lo dispuesto en la directiva de retorno. Es decir, si un ayuntamiento no estará violando lo dispuesto en la directiva de retorno cuando inscribe en el padrón al nacional de un tercer estado del que le consta que carece de autorización de residencia. Y en este sentido, si España no debería modificar su regulación del empadronamiento como exigencia de transposición de la directiva de retorno.

Desde la Comisión Europea se recordó que la directiva de retorno impone dos acciones alternativas, cuando un poder público tiene conocimiento de que un nacional de terceros estados se encuentra de forma irregular: dictar una decisión de retorno (imponiendo la salida obligatoria o ejecutando la expulsión) o poner en marcha procedimientos para su regularización. Ahora bien, la misma directiva de retorno indica que debe abordarse la situación de los nacionales de terceros países que están en situación irregular pero que todavía no pueden ser expulsados, y que procede definir sus condiciones básicas de subsistencia según la legislación nacional.

La LOEX reconoce, conforme la constitución, que algunos servicios son tan básicos, que deben garantizarse a toda persona que more establemente en el territorio español, aunque carezca de autorización de residencia. Y el padrón, al dar constancia de este hecho, permite el acceso de extranjeros en situación irregular a servicios tan básicos como la asistencia sanitaria o la educación (cuando son extranjeros menores de edad).

Otra cosa será la utilidad del padrón para dar cumplimiento a la previsión de la directiva de retorno: sea que sus datos faciliten el procedimiento para imponer el retorno (o la expulsión en su caso), sea que faciliten un procedimiento de regularización.

¹⁰ Para un tratamiento más exhaustivo del tema, consultar el informe de Cáritas Española y el SJM-España, *Empadronamiento de extranjeros y cohesión social. Análisis jurídico y reflexiones prácticas. Una mirada a la luz de la directiva de retorno*. Disponible en:

http://www.pueblosunidos.org/cpu/formacion/Empadronamiento_Cohesion_Social_nov2010.pdf

Hoy por hoy no hay duda legal respecto de la obligación que tienen los ayuntamientos de empadronar a los extranjeros que viven en su territorio, con independencia de su situación administrativa de extranjería. Pero hay prácticas administrativas que dificultan el acceso de muchas personas extranjeras al empadronamiento.

Hay extranjeros que carecen de pasaporte y no pueden obtenerlo, o que lo tienen pero no pueden renovarlo. Hay estados que no tienen representación diplomática en España, de modo que sus ciudadanos tendrían que viajar a otros países europeos para documentarse (lo cual es harto difícil). Otros estados, teniendo representación diplomática en España, no habilitan a su personal para estas tareas de documentación. O se da el caso de la República Árabe Saharaui Democrática, cuya documentación no es reconocida. Y sin pasaporte, no pueden probar la identidad personal, de donde se les deniega el empadronamiento.

Hay muchos extranjeros, cualquiera que sea su situación administrativa, que tienen dificultades para probar el domicilio habitual. Unos porque han convenido el alquiler mediante un contrato verbal con un propietario que no quiere declarar esta fuente de ingresos, y no deja rastro documental. Otros porque han subarrendado una habitación a un arrendatario sin derecho al subarriendo, o que no quiere declarar estos ingresos para no perder ayudas sociales. Otros porque se les exige trámites suplementarios a la hora de aportar título de propiedad o contrato de arrendamiento, que resultan muy costosos. Es problemática la situación de las empleadas del hogar internas, a quienes los patrones les deniegan muchas veces el empadronamiento en el domicilio familiar. Hay funcionarios que se niegan a empadronar a extranjeros acogidos en centros sociales atribuyéndoles como domicilio el de un servicio público o el de una organización social. O los hay que se niegan a empadronar a los que habitan infraviviendas, y esto a pesar de las instrucciones dadas por el INE. La casuística va más allá. Pero este botón de muestra es suficiente para dar a entender relaciones injustas y situaciones de mucha privación.



Las barreras al empadronamiento revelan algunas de las fronteras que cristalizan entre grupos de población. Revelan las resistencias a incluir en el “nosotros”: a quienes llevan adelante su proyecto de vida sorteando la rigidez del sistema administrativo de concesión de visados de residencia; a quienes no pueden acceder a vivienda estable en condiciones dignas; a quienes se les permite ocupar vivienda a través de relaciones contractuales injustas.

En cierto modo, la resistencia a empadronar indica una voluntad de disminuir el gasto social, eligiendo un segmento de población al que se pueda excluir. Pero el gasto social más básico y universal responde al interés general: la denegación de asistencia sanitaria repercute en la salud de toda la población.

Es comprensible una gestión del empadronamiento que da de baja de oficio a los extranjeros que no actualizan su inscripción, porque se asocian los primeros estadios de la migración a una frecuente movilidad geográfica: se pretende disminuir los duplicados, que las cifras de población queden muy

infladas. Pero el precio, para muchas personas, es un acceso más difícil a prestaciones sociales básicas.

Certificados de arraigo y de convivencia

La LOEX encomienda a los ayuntamientos la libranza de informes de arraigo y de informes de integración, que son valorados en los procesos de regularización extraordinaria y en los procesos de renovación de autorizaciones de residencia temporal. La elaboración de estos informes ayuda a los municipios a detectar el tejido ciudadano con el que entran en contacto las personas inmigrantes en los primeros años de vida en España: y por lo tanto, el tejido ciudadano que genera integración. Ayuda a trazar los itinerarios de integración en la sociedad de los nuevos vecinos. Permite diseñar políticas que refuercen la integración de toda la sociedad, y que hagan más eficaz la integración en la sociedad.

Hay ayuntamientos que también quieren informar sobre comportamientos incívicos de sus vecinos extranjeros, y que sus informes sean vinculantes a la hora de conceder o denegar la renovación de la residencia temporal.

La LOEX prevé la eventualidad de que residentes extranjeros manifiesten comportamientos incívicos, que perturben la convivencia, y con una gravedad tal que merezcan la expulsión o cuando menos la no renovación de la autorización de residencia temporal. Así lo dispone el art. 57.2:

Asimismo, constituirá causa de expulsión, previa tramitación del correspondiente expediente, que el extranjero haya sido condenado, dentro o fuera de España, por una conducta dolosa que constituya en nuestro país delito sancionado con pena privativa de libertad superior a un año, salvo que los antecedentes penales hubieran sido cancelados.

Y el RLOEX, el que está en preparación como el anterior, dispone que se valore la posibilidad de renovar la residencia a quienes hayan cumplido condena, hayan sido indultados o se hallen en situación de remisión condicional o de suspensión de la pena. Igualmente se toma en consideración el grado de cumplimiento de las obligaciones tributarias y de seguridad social.

Hay ayuntamientos que pretenden que conflictos vecinales o comportamientos incívicos menos graves también sean determinantes para impedir la renovación. Tienen razón en querer luchar contra el vandalismo, en mejorar la habitabilidad de las comunidades de vecinos y de los barrios. Pero a la vez lanzan un mensaje que distorsiona la realidad: que los responsables del deterioro de la convivencia son los extranjeros, al menos los extranjeros durante los primeros años de vida en España, incluso los hijos de residentes de larga duración que han sido reagrupados recientemente. Y yerran el tiro pensando que una política de expulsión es la mejor intervención. La expulsión puede proceder en algunos casos, pero no puede suplir una política de dotaciones en los barrios, de formación cívica, y de fomento de la convivencia.

Dos imágenes en las políticas de control y expulsión

La primera imagen: una patrulla de la policía nacional frenando el coche o refrenando el paso a la altura de un grupo de personas con piel más o menos morena, y pidiéndoles documentación.

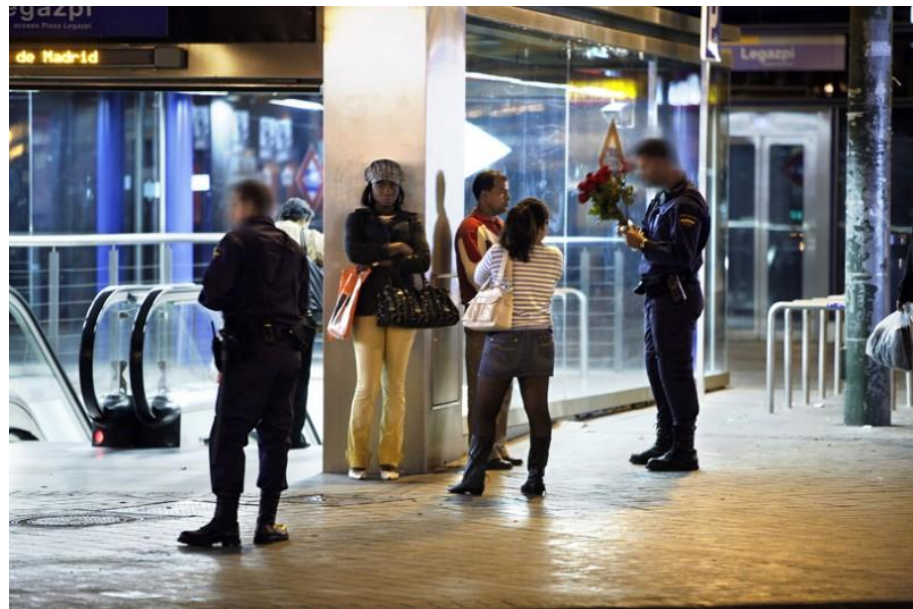
La segunda imagen: un centro de internamiento de extranjeros (CIE) regido conforme al modelo de un establecimiento penitenciario.

La primera imagen reenvía a dos fronteras: legal y psicológica. La ley traza una frontera en el interior del país entre las personas autorizadas a residir y las que viven en situación irregular. Y ordena a los cuerpos de seguridad del estado que controlen la documentación que acredita la autorización de

residencia. Hay múltiples ocasiones en las que se pide identificación a cualquier ciudadano, casi siempre para salvaguardar la seguridad. Y en esos controles comunes sería normal que se tome nota de las personas que residen de modo irregular, para incoar expediente sancionador. Y sería normal que se imponga multa a los ciudadanos españoles que hayan dejado caducar su DNI, a los ciudadanos de la UE que hayan descuidado proveerse de tarjeta de residentes comunitarios, y a los nacionales de terceros estados que han decidido vivir en España sorteando las rigideces administrativas. Como sería comprensible que en algunos casos, atendiendo a la gravedad de las circunstancias, se imponga la expulsión y no la multa a nacionales de terceros estados en situación irregular.

Pero hay otra frontera, psicológica, que convierte en extranjera a la persona con rasgos particulares, diferenciados: cualquiera que sea su nacionalidad. En 2002, un jesuita francés quiso compartir de cerca la experiencia de los trabajadores inmigrantes en España, buscando trabajo veraniego en la agricultura o en la hostelería. Y la compartió desde su mismo trayecto en autobús París-Alicante. La policía, primero la francesa y después la española, le pidió 5 veces la documentación, mirándole con suspicacia, y haciendo averiguaciones para comprobar su nacionalidad francesa. La razón: su aspecto. El propio de un creole martiniqués: francés y negro.

La policía recibe instrucciones para efectuar comprobaciones de documentación de sujetos que presuma extranjeros. Y hay una práctica asentada de hacerlo en lugares de paso: intercambiadores de transporte,



estaciones... Pero no se trata de controles por los que pase todo el mundo: seleccionan previamente a personas "con aspecto extranjero". De hecho, quienes sufren más controles, son las personas con rasgos africanos negros, magrebíes, quechuas, aimaras, indostánicos...



Ello no es de recibo. El comité para la eliminación de la discriminación racial, perteneciente a la oficina del alto comisionado de las Naciones Unidas para los derechos humanos, ha emitido una observación al respecto al Reino de España¹¹. El comité considera preocupante la información que ha recibido acerca de los controles de identificación o redadas policiales, basados en perfiles étnicos y raciales, realizados en lugares públicos y barrios donde hay una alta concentración de extranjeros con la finalidad de detener a aquellos que se encuentran en situación irregular en el estado parte. Y en consecuencia insta al estado a erradicar la práctica de controles de identificación basados en perfiles étnicos y raciales, a modificar su normativa e instrucciones que puedan interpretarse como legitimando las detenciones indiscriminadas, y que restrinjan los derechos de los extranjeros en España. Más aún, insta a procurar la formación adecuada de la policía para que en su actuación respete y proteja los derechos fundamentales de todas las personas, sin discriminación alguna por motivos de raza, color u origen étnico o nacional.

Quienes visitan centros de internamiento de extranjeros (CIEs), se encuentran con personas sometidas a una fuerte angustia: la de saber que tienen muchas probabilidades de ser expulsadas un día, sin aviso previo, con esperanzas mínimas de verse libres sin que se ejecute la expulsión. Angustia redoblada cuando el internamiento les separa de sus familias, o cuando la expulsión les impide seguir trabajando para sacar adelante a la familia dejada en el país de origen. La política de expulsiones se centra en personas que han cometido delitos. Si bien, hay extranjeros que se encuentran con que han cometido un delito cuando reaccionan con nerviosismo en un control policial y se les denuncia por resistencia a la autoridad, o por agresión. La expulsión tampoco deja indemnes a quienes han vivido honradamente, aunque en situación administrativa irregular. Para estos se hace muy duro convivir con personas que han cometido delitos: se sienten tratados como si también fueran delincuentes. Los policías a los que se encomienda la gestión de los CIEs y la vigilancia de los internos, actúan en muchas ocasiones como si se tratara de un establecimiento penitenciario. Pero a diferencia de los centros penitenciarios, en los que se brindan oportunidades

¹¹ Informe completo, en versión no editada, disponible en:
http://www2.ohchr.org/english/bodies/cerd/docs/co/Spain_AUV_sp.pdf

de trabajo, aprendizaje, actividad... a los reclusos; en los CIEs, los internos no hacen nada. La inactividad, la angustia, el pasado delictivo de un buen número de los internos, se alían para generar situaciones de violencia, a las que la policía responde con violencia redoblada. Hay juzgados que han admitido denuncias contra algunos funcionarios de policía que se exceden en la violencia, o que la descargan con tintes xenófobos y racistas¹².

El CIE es la expresión más nítida de las fronteras cristalizadas en el interior del país. Es la antesala de la frontera exterior. Estar en un CIE, aunque sea con la ligera esperanza de salir de nuevo libre, implica recibir un mensaje del estado: "tú no formas parte de esta sociedad". Es la frontera más dramática. Y tanto más, cuantos más años ha pasado la persona en España, cuanto más ha avanzado en su itinerario de integración, cuanto más se acercaba al momento en el que la administración podía certificar su arraigo, y gracias a un contrato de trabajo, podía regularizarse.

Es harto expresiva la situación de una veintena de ciudadanos indios que llegaron a Ceuta hace más de 4 años. Allí fueron enviados al centro de estancia temporal de inmigrantes (CETI). A diferencia de los CIEs, los CETIs son centros abiertos. Estos ciudadanos han aprendido castellano a la perfección. Han colaborado con la sociedad, han podido trabajar. Han llegado a contar con la simpatía de la población ceutí, que los siente integrados. Pero no se les ha permitido el empadronamiento, ni se les ha dispersado por la península, ni se les expulsó en momentos tempranos¹³.

¹² Para tener un conocimiento exhaustivo de la situación de los centros de internamiento en Europa, ver el informe del JRS-Europa, conclusivo del programa europeo DEVAS, *Becoming vulnerable in detention*, accesible en:

http://www.jrseurope.org/publications/JRS-Europe_Becoming%20Vulnerable%20In%20Detention_June%202010_PUBLIC_updated%20on%20July10.pdf

Si se prefiere la versión castellana de la parte del informe correspondiente a España, elaborada por CEAR, es accesible en:

<http://www.pear.es/informes/Informe-PEAR-situacion-CIE.pdf>

También es interesante la lectura del informe del Centro pueblos unidos, *100 ventanas a 5.000 vidas truncadas. Informe de Pueblos Unidos sobre el CIE de Aluche en 2010*, accesible en:

<http://www.pueblosunidos.org/cpu/boletines/InformeCIE2010.pdf>

¹³ Para saber más sobre su situación, consultar la página Web de la asociación Elín, que promueve la petición de que se detenga el proceso de expulsión seguido contra ellos:

<http://actuable.es/peticiones/promesas-incumplidas-paremos-deportacinn-los-20-indios-de>

Qué hacer para superar fronteras

1. Ampliar la perspectiva sobre el “nosotros”:

- No es cierta la ecuación: hay paro, pues que retornen los inmigrantes. Ni basta aceptar a las personas inmigrantes porque la sociedad española sigue necesitando mano de obra y reemplazo generacional.
- La inmigración forma parte de la estructura de la sociedad: La “sociedad española” está formada por españoles y residentes extranjeros con diferentes estatutos jurídicos.

2. Evaluar la percepción de amenazas asociadas a la inmigración y elaborar los miedos:

- Poner nombre a los miedos asociados a la crisis económica, y ponderar los costes y oportunidades de las respuestas solidarias, más allá de la tentación de reaccionar insolidariamente.
- Ponderar qué hace más vulnerable a la crisis a diversas categorías de población inmigrante, y qué les hace más resistentes; compararlo con las mayores vulnerabilidades y escudos de la población española; y aprender juntos cómo superar la crisis.
- Poner nombre a los miedos a diluir la identidad, a perder la herencia lingüística y cultural, a la introducción de nuevas costumbres, de nuevas referencias culturales; y aprender juntos cómo conjugar la identidad común con los rasgos de identidad privativa de diferentes grupos.
- Contrastar los discursos políticos, mediáticos y sociales sobre inmigración e integración: identificando la perspectiva con la que enfocan la cuestión, comprobando si se apoyan en datos fiables y si los interpretan correctamente, calibrando la corrección con la que plantean los problemas, y estimando si las soluciones que proponen fortalecen a la sociedad como conjunto o si la resquebrajan

3. Advertir la desigualdad establecida por ley entre personas con regímenes jurídicos distintos, preguntándose si se justifica el trato preferente a unos y limitativo de derechos de otros, cuando el horizonte al que mira la ley es la igualdad entre todos.

4. Tener presente lo que está en juego en la integración, teniendo en cuenta sus dos sentidos:

- Para fijar la responsabilidad de cada actor en la integración de los extranjeros y en la integración del conjunto de la sociedad
- Asumiendo la integración de la sociedad como su capacidad para articular la convivencia de sus miembros, respetando las diversas identidades y culturas, sobre el respeto común a la constitución y a la ley.

5. Comprender cómo algunas fronteras interiores sufridas por la población inmigrante pueden volverse contra la integración de toda la sociedad:

- Hay procesos largos de integración que se truncan por causa del paro, cuando impide renovar la autorización de residencia temporal.
- Las dificultades para reagrupar la familia tienen altos costes personales que repercuten en la sociedad: carencias en la vida afectiva, erosión de la cohesión familiar, dificultad para la experiencia personal de sentido (de donde repercusiones en la productividad laboral y en la sociabilidad), dificultad añadida para conciliar la vida laboral y familiar cuando no se puede contar con los padres ni con redes familiares extensas.
- La denegación de empadronamiento priva de acceso a una asistencia sanitaria básica prevista en beneficio de la salud de toda la comunidad, y a una educación de la que no se puede privar a ningún menor.

6. **Buscar la solución más adecuada a los problemas de convivencia en los barrios y la falta de civismo dañan la integración de la sociedad:**
 - La respuesta primera y más adecuada es la inversión en dotaciones, la formación cívica y el fomento de la participación ciudadana.
 - Cargar a la población extranjera con la responsabilidad del deterioro de la convivencia en determinados barrios puede ser fruto de una simplificación, de la búsqueda de un chivo expiatorio.
 - La expulsión o la no renovación de permisos a extranjeros que han realizado actos incívicos debe ser una sanción reservada a casos graves, y debe tener en consideración el itinerario de integración de toda la familia.
7. **No cerrar los ojos a las violaciones de derechos humanos que se producen en las fronteras más estrictas que se imponen a los inmigrantes: controles documentales, expulsión, e internamiento previo.**
 - No pueden tolerarse controles documentales que supongan hostigamiento generalizado, limitaciones severas en el acceso a estaciones, ni mucho menos controles basados en rasgos étnicos.
 - Mientras existan los CIEs, que sean utilizados de modo excepcional, y en todo caso velar por las condiciones de vida de los internos, porque no sufran violencia ni vejaciones por parte de sus guardianes, porque reciban la asistencia y el apoyo previstos en la ley.



Servicio Jesuita a Migrantes (SJM) España