

José A. ANTÓN

*CRIMINALIDAD VERSUS CRIMINALIZACIÓN DE LA
INMIGRACIÓN EN ESPAÑA*

Memoria de tesis doctoral
dirigida por
Montserrat NEBRERA
Tutor:
Jordi SAURET

Universitat Abat Oliba CEU
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
Departamento de Ciencias Jurídicas y Políticas

2006

CRIMINALIDAD VERSUS CRIMINALIZACIÓN DE LA INMIGRACIÓN EN ESPAÑA

ÍNDICE

Abreviaturas y acrónimos	7
Introducción	9
<i>Capítulo 1</i>	
Sinopsis del fenómeno inmigratorio	21
1.1 Descripción evolutiva.....	21
1.2 Observaciones sobre el caso español.....	27
<i>Capítulo 2</i>	
Antecedentes remotos y próximos de la normativa básica de extranjería y asilo ..	35
2.1 Antecedentes remotos.....	36
2.2 La LO 7/85, de 1 de julio, y su Reglamento RD 1119/86, de 26 de mayo ..	39
2.3 La Ley 5/1984, de 26 de marzo, reguladora del derecho de asilo y de la condición de refugiado, modificada por la Ley 9/1994, de 19 de mayo.....	42
2.4 Otras actuaciones normativas relevantes en materia de inmigración.....	46
2.4.1 La proposición no de ley de 09-04-1991.....	46
2.4.2 Los contingentes de trabajadores extranjeros	47
2.4.3 El proceso excepcional de regularización: 10-6-1991, 10-12-1991	48
2.4.4 La creación de las oficinas de extranjeros.....	48
2.4.5 La instauración de la comisión interministerial de extranjería	49
2.4.6 El Plan para la integración social de los inmigrantes	49
2.4.7 Constitución del Foro para la Integración Social de los Inmigrantes ..	50
2.4.8 Orígenes del Observatorio Permanente de la Inmigración.....	50
2.4.9 El reglamento reformado de la LO 7/85: RD 155/96 de 2 de febrero..	51
2.4.10 La Proposición no de ley de 24-09-1996	52
<i>Capítulo 3</i>	
La LO 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social. Reformas y reglamentos de desarrollo.....	55
3.1 Análisis de las reformas y cambios de la ley	59
3.1.1 LO 8/2000, de 22 de diciembre	59
3.1.1.a Algunas referencias doctrinales sobre la ley 8/2000	75
3.1.1.b Posiciones de los partidos políticos e instituciones sobre la ley 8/2000.....	87
3.1.2 LO 11/2003, de 29 de septiembre.....	99
3.1.3 LO 14/2003, de 20 de noviembre.....	103
3.2 Reglamento de la LO 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social	106
3.2.1 Referencia al derogado RD 864/2001, de 20 de Julio, regulador del Reglamento de Ejecución de la LO 4/2000	106
3.2.2 RD 2393/2004, de 30 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de la LO 4/2000, de 11 de enero.....	110

Capítulo 4

Protección jurídica de la diversidad multicultural.....	119
4.1 Derechos Humanos e inmigración	119
4.2 La protección penal del Derecho a la no-discriminación, especial referencia a las conductas racistas y xenófobas.....	131
4.3 La antidiscriminación en la LO 4/2000, de 11 de enero	135
4.4 Referencias normativas de la UE contra la discriminación racial o étnica	137
4.5 El cambio de cultura policial en las sociedades multiétnicas	141

Capítulo 5

Tendencias actuales en materia de inmigración, alternativas y proposiciones....	159
5.1 Contexto histórico de partida	159
5.2 Diversas Aportaciones y Propuestas en materia de extranjería.....	161

Capítulo 6

Aplicaciones de las teorías criminológicas en la realidad empírica de los inmigrantes delincuentes	181
6.1 Escuela Clásica.....	184
6.2 Escuela Positiva.....	187
6.3 Teorías Ecológicas (la Escuela de Chicago).....	190
6.4 Teoría de la Asociación Diferencial.....	194
6.5 Teoría de la Anomia.....	195
6.6 Teoría de la Privación Relativa.....	197
6.7 Teoría de las Subculturas Delictivas.....	198
6.8 Teoría del Conflicto de Culturas.....	200
6.9 Teorías del Control.....	201
6.10 Teoría del Etiquetamiento.....	203
6.11 Criminología Crítica.....	210

Capítulo 7

Precedentes exegeticos sobre la inmigración con especial mención a la ilegal...215	
7.1 Preámbulo.....	215
7.2 Política común en materia de inmigración ilegal dentro de la UE.....	221
7.3 Problemática genérica de los inmigrantes ilegales	223
7.4 Mecanismos de control de la inmigración ilegal.....	226
7.5 Observaciones y ciertos indicadores sobre la inmigración irregular	234
7.6 Acotaciones sucintas sobre las redes de inmigración ilegal.....	244

Capítulo 8

Trabajo de campo y estadísticas diversas	257
8.1 Estadísticas policiales del puesto Fronterizo del Prat	259
8.1.1 Expulsados.....	268
8.1.2 Retornados.....	273
8.1.3 Detenidos	282
8.1.4 Gráficos descriptivos y otros conceptos estadísticos	283
8.2 Estadísticas sobre repatriaciones en el territorio nacional	289
8.3 Estadísticas policiales de detenciones en el ámbito estatal	292
8.4 Estadísticas judiciales.....	300
8.5 Población reclusa extranjera, breve sinopsis sobre los internos por terrorismo islámico	304
8.6 Actuaciones del Estado de Derecho español contra el terrorismo fundamentalista	308
8.7 Derivaciones de la amenaza terrorista <i>yihadista</i>	311

8.8 Otros datos estadísticos operativos a tener en cuenta en materia de extranjería..... 316

Capítulo 9

Graduación de responsabilidad de los delincuentes inmigrantes en las tasas de criminalidad del territorio del Estado 333

Conclusiones Finales 355

Referencias Bibliográficas 377

Anexos de la monografía:

- Anexo I: Acumulados de entradas ilegales y estancias irregulares de la Comisaría del Aeropuerto del Prat de Llobregat (años: 2002, 2003 y 2004)
- Anexo II: Extranjeros detenidos en el ámbito estatal (años: 2001, 2002, 2003 y 2004)
- Anexo III: Estadística Penal Común. Audiencias Provinciales y Juzgados de lo Penal (condenados extranjeros: 2001, 2002 y 2003)

ABREVIATURAS Y ACRÓNIMOS

ACNUR: Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
AENA: Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea
APDH-A: Asociación Pro Derechos Humanos de Andalucía
ASAJA: Asociación de Jóvenes Agricultores
ATIME: Asociación de Trabajadores Inmigrantes Marroquíes en España
BM: Banco Mundial
BOCG: Boletín Oficial de las Cortes Generales
BOE: Boletín Oficial del Estado
CCOO: Comisiones Obreras
CE: Constitución Española
CEDH: Convenio Europeo de Derechos Humanos
CEE: Comunidad Económica Europea
CEP: Confederación Española de Policía
CETI: Centro de Estancia Temporal de Inmigrantes
CGPJ: Consejo General del Poder Judicial
CIE: Centro de Internamiento de Extranjeros
CIS: Centro de Investigaciones Sociológicas
CiU: *Convergència i Unió*
CNI: Centro Nacional de Inteligencia
CNP: Cuerpo Nacional de Policía
COAG: Coordinadora de Organizaciones de Agricultores y Ganaderos
COS: Centros Operativos de Servicios
CP: Código Penal
DGP: Dirección General de la Policía
DOCE: Diario Oficial de la Comunidad Europea
DSCD: Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados
EEUU: Estados Unidos de América
EPA: Encuesta de Población Activa
ET: Estatuto de los Trabajadores
EUMC: Observatorio Europeo sobre el Racismo y la Xenofobia
FISI: Foro para la Integración Social de los Inmigrantes
FMI: Fondo Monetario Internacional
FRONTEX: Agencia Europea de Control de Fronteras Exteriores
GC: Guardia Civil
GEES: Grupo de Estudios Estratégicos
GEO: Grupo Especial de Operaciones
GIA: Grupo Islámico Armado
GICM: Grupo Islámico Combatiente Marroquí
GRECO: Plan Global de Regulación y Coordinación de la Extranjería y la Inmigración
GSPC: Grupo Salafista para la Predicación y el Combate
IESP: Instituto de Estudios de Seguridad y Policía
IMERSO: Instituto de Migraciones y Servicios Sociales
INE: Instituto Nacional de Estadística
INEM: Instituto nacional de empleo
IU: Izquierda Unida
IUISI: Instituto Universitario de Investigación sobre Seguridad Interior
LO: Ley Orgánica
LOFCS: Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad
LPSC: Ley de Protección de la Seguridad Ciudadana
OEI: Observatorio Español en Internet

OIT: Organización Internacional del Trabajo

OM: Orden Ministerial

OMC: Organización Mundial de Comercio

ONG: Organización No Gubernamental

ONU: Organización de Naciones Unidas

OPI: Observatorio Permanente de la Inmigración

PAV: Policía Autónoma Vasca

PP: Partido Popular

PSOE: Partido Socialista Obrero Español

RD: Real Decreto

REIC: Revista Española de Investigación Criminológica

SIS: Sistema de Información Schengen

SIVE: Sistema Integrado de Vigilancia Exterior

SUP: Sindicato Unificado de Policía

TS: Tribunal Supremo

UCRIF: Unidad contra Redes de Inmigración y Falsificación documental

UE: Unión Europea

UFADE: Unidad Central de Fronteras, Atención y Documentación de Extranjeros

UNESCO: Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura

UGT: Unión General de Trabajadores

INTRODUCCIÓN

El trabajo de investigación que nos ocupa, nace como consecuencia de la vinculación de su autor con el desempeño profesional policial en tareas de control de fronteras. Del desenvolvimiento de dicha actividad laboral, en contacto directo con personas inmigrantes y profesionales del derecho, surge una inquietud y necesidad de tratar el tema de la inmigración prescindiendo de tópicos maniqueístas. Con ello se intenta exteriorizar sin pretender ser exhaustivos, toda vez el carácter multidisciplinar del fenómeno, las repercusiones y derivaciones substantivas que son consecuencia directa de la cuestión de fondo planteada, y como son vividas por la comunidad de acogida en el momento histórico presente. En el terreno de la praxis, se ha considerado de vital importancia para la sociedad en su conjunto la exigencia de efectuar periódicamente prospectivas de futuro, que teniendo en cuenta de forma equilibrada la variabilidad de las circunstancias aleatorias y sus posibles cambios permitan prever el escenario real a medio y largo plazo. No se oculta por tanto que, sin incurrir en exagerados trascendentalismos, el análisis y entendimiento de las claves de los movimientos migratorios se adivina como una de las cuestiones cardinales para el futuro de la humanidad.

Se ha utilizado como agente provocador, de la investigación abierta sobre la inmigración, una vertiente analítica eminentemente criminológica partiendo de una doble premisa conceptual: criminalidad & criminalización (para determinar el vocablo criminalizar nos atendremos al diccionario de la Real Academia de la lengua española: *“atribuir carácter criminal a alguien o algo”*).

En este sentido uno de los primeros objetivos del trabajo ha sido extraer unas conclusiones operativas que nos permitan definir, principalmente, el grado de afectación axiomático que el fenómeno

de la inmigración tiene en las percepciones de “Seguridad” de la población de acogida.

Para todas las sociedades civiles la garantía de seguridad, basada en la interpretación apuntada, es una reclamación exteriorizada cuya consecución presenta un grado de dificultad muy elevado. Si nos circunscribimos a la población autóctona de los territorios de acogida la demanda de tranquilidad cívica se acrecienta exponencialmente cuando los derechos humanitarios de subsistencia, reclamados por los emigrantes, chocan abiertamente con los derechos e intereses de los originarios del país. La inestabilidad de este complicado equilibrio sufre un nuevo incremento si unimos a las limitaciones efectivas, de capacidad de absorción de la zona geográfica destinataria de la migración, una problemática específica de delincuencia generada por un sector de los emigrantes que básicamente se ha pretendido identificar con la llamada “inmigración ilegal”.

Para situar debidamente el marco legal en que nos moveremos y a modo de preámbulo del trabajo, como punto de partida, se hace necesario realizar un recorrido por la normativa específica que regula la materia. En este capítulo se ha dado prioridad a las últimas reformas legislativas en el ámbito de extranjería, analizando su influencia en la política criminal actual y sus repercusiones operativas. Asimismo se incorporarán diversas opiniones al respecto, a nivel político e institucional, especialmente sobre las modificaciones más recientes de la normativa de extranjería.

En el contenido del trabajo se ha procurado ofrecer diversos puntos de vista, sobre la problemática para unos o bonanza para otros, de la inmigración. Estas perspectivas diferentes cuando no contradictorias, en función de la fuente utilizada, es un criterio metodológico aplicado que tiene por finalidad la observación de la variada doctrina coetánea en la materia tratada, lo que nos ha permitido la

disertación sobre la misma. Sobre las opiniones vertidas por los diversos autores citados, en la parte monográfica correspondiente, existirán determinadas líneas de investigación que se han plasmado con un mayor interés, en cuanto a su extensión, por el enfoque criminológico que dichos estudios han aplicado en el análisis del fenómeno migratorio y de forma más concreta sobre la inmigración ilegal.

Otra de las pretensiones ha sido intentar facilitar el encuentro de algunas respuestas, siempre desde el mencionado aspecto científico criminológico, para que debidamente orientadas permitan una explicación y acercamiento de la dimensión auténtica de la problemática surgida en torno a la cuantificación de la criminalidad generada por la inmigración. En esta línea de investigación también se han realizado acercamientos a las teorías criminológicas que, en mayor o menor grado, pueden tener una relación directa con las cuestiones tratadas en el trabajo, circunstancia que nos ayudará a facilitar la clarificación de las exposiciones y posterior acuerdo de las conclusiones finales. Para conseguir lo anterior se han buscado respuestas desde puntos de vista preventivos (considerando niveles de efectividad y justicia) y reactivos (en diferentes ámbitos: punitivo, rehabilitador, conciliador...) políticas de actuación que persiguen objetivos distintos, la prevención procura reducir la producción de la delincuencia, mientras que la reacción sólo puede pretender enfrentarse a la persistencia.

En diversas secciones de la monografía se mostrarán datos estadísticos genéricos de carácter multidisciplinar sobre el fenómeno inmigratorio, en el ámbito estatal y europeo, pretendiendo con esto situar la certeza del conflicto existente en ámbitos geográficos determinados. En el terreno puntual de la inmigración ilegal, y las medidas de control institucional sobre la misma, se mostrarán algunas actuaciones y objetivos policiales, de choque y vigilancia, llevadas a

término en los puestos fronterizos (aeropuertos) del territorio nacional. En el mismo sentido se realizarán diferentes exposiciones sobre indicadores del “estado de la cuestión”, haciendo especial mención a las redes mafiosas de introducción de inmigrantes y la lucha prioritaria contra este tipo de “inmigración ilegal organizada” como manifestación de carácter delictivo, que diferenciaremos claramente de las migraciones (legales o no en origen) susceptibles únicamente de sanción administrativa por aplicación de la ley de extranjería vigente.

Como contrapunto al estudio realizado sobre la relevancia de la representación que desempeña la inmigración en las cifras globales, de infracciones penales cometidas en el territorio del Estado, se ha resaltado en el contexto de las exposiciones específicas la importancia normativa del principio de no-discriminación dentro de nuestro ordenamiento jurídico. De esta manera se ha pretendido llamar la atención sobre el peligro latente de las manifestaciones y conductas de índole racista y xenófobo. En la misma línea se ha explorado desde un ámbito victimológico el rol de los inmigrantes en calidad de víctimas de los delitos con trasfondo discriminatorio.

Se ha considerado asimismo imprescindible la incorporación dentro de la monografía de las aportaciones doctrinales que han valorado el fenómeno migratorio en clave de Derechos Humanos. Siendo de especial interés en el caso de los inmigrantes ilegales el fundamento del llamado estándar mínimo internacional o status jurídico de todos los inmigrantes. Por tanto se han destacado diversos instrumentos internacionales de referencia dentro de un marco jurídico universal. En este ámbito y teniendo en cuenta la normativa internacional aplicable, hemos realizado una limitada introducción sobre la protección jurídica de la diversidad multicultural en el ordenamiento jurídico nacional.

En un registro más dramático, los sucesos desgraciados y terribles de la masacre del 11-M en la localidad de Madrid con el espantoso balance de 191 muertos y cerca de dos mil heridos, sin precedentes en la historia del terrorismo en Europa Occidental, ha representado una apocalíptica sorpresa para la sociedad española. Ello nos ha obligado también a ofrecer sin mayores pretensiones una perspectiva de las derivaciones e influencias que estos atentados han podido generar en la apreciación de la inmigración, y especialmente con respecto a ciertos colectivos de inmigrantes que profesan la religión islámica. En este camino abierto se han querido evitar disertaciones exhaustivas sobre las raíces, causas, ideologías u objetivos del terrorismo internacional fundamentalista.

Hay que señalar que la situación geográfica de algunos países europeos próximos a zonas origen de inmigración, la explosión demográfica que están experimentando los países del Magreb, la situación de subdesarrollo, los conflictos bélicos... que padecen algunos países asiáticos y centro-africanos, han hecho de Europa un continente elegido por los candidatos a la inmigración clandestina, los cuales, por otra parte, encuentran cada vez más dificultades para acceder a otras zonas con altos niveles de riqueza (Estados Unidos de América -EEUU-, Canadá, Japón, Australia...) que han sido tradicionalmente punto de destino de los inmigrantes. En este sentido, otro de los pilares esenciales de la monografía ha sido las continuas referencias a la necesidad imperiosa de la búsqueda de soluciones en el marco de la política común de la Unión Europea (UE). Reacción que de no producirse de modo efectivo repercutirá seriamente en los índices de seguridad y bienestar de la Europa del futuro. Estas actuaciones regularizadas para nada han de ser incompatibles con el ejercicio del obligado principio de solidaridad entre los pueblos. Ciertamente, la

constatación de la generalización del fenómeno masivo de la inmigración, tras la consolidación progresiva del espacio europeo sin fronteras interiores, ha puesto de relieve la prioridad de renunciar a una regulación y actuación individualizada de los Estados miembros para conseguir su eficaz ordenación y control. Así, la doctrina comunitaria del momento aboga por instaurar los mecanismos de coordinación que sean necesarios dotándolos de un alcance intracomunitario. En la misma línea de actuación, subrayando *a priori* la falta de contrastación de la existencia de una causa efecto entre el aumento sostenido de la inmigración irregular y la propagación alarmante de la operatividad de las mafias de crimen organizado, y disociándolo también de la no menos grave escalada del terrorismo islámico de carácter *yihadista* en el espacio europeo; veremos que la exigencia de combatir estas organizaciones criminales y sus distintas actividades así como la prevención y persecución de la amenaza global del fanatismo terrorista, requieren igualmente de un mejor procedimiento de cooperación en el ámbito de la UE para crear un auténtico espacio de seguridad europeo. En dicho proceso se habrán de adoptar las cautelas necesarias para que la sociedad, sin infravalorar la urgencia de los dispositivos multilaterales precisos que aporten los recursos adecuados, no caiga en el error de criminalizar a ciertos grupos étnicos o colectivos de inmigrantes de forma indiscriminada, haciéndoles responsables de todos los males endémicos de la comunidad de acogida.

Formando parte del ámbito empírico de la obra se ha incorporado el trabajo de campo realizado en el aeropuerto (puesto fronterizo) del Prat de Llobregat. Capítulo donde se integran datos operativos de intervenciones policiales en materia de extranjería, con diferentes apoyos gráficos de elaboración propia, que podrían ser utilizados para extraer conclusiones respecto a la valoración de la pre-

sión migratoria existente en la demarcación del aeropuerto ubicado en la localidad. El estudio realizado puede ser extensible, con las reservas de extrapolación necesarias, a otras zonas fronterizas de similar conflictividad en la entrada y tráfico de ciudadanos extranjeros. Asimismo se facilitan otras estadísticas reveladoras que muestran entre ellas puntos de coincidencia en los valores finales obtenidos, lo cual nos permitirá realizar las correspondientes conclusiones sobre la "radiografía" actual de la problemática generada por la inmigración ilegal. Con este propósito se han traído a colación también, entre otros, datos de extranjería extraídos de: intervenciones policiales de ámbito nacional (de índole penal y administrativo), estadísticas judiciales, anuarios estadísticos de extranjería de diversos departamentos ministeriales, Instituto Nacional de Estadística (INE), encuestas del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS), encuestas de seguridad pública de la Comunidad Catalana, encuestas de victimización de Barcelona...

Las conclusiones finales obtenidas se han fundamentado básicamente en los resultados transversales de todo el material estadístico recogido, donde hemos intentado plasmar, por un lado, la graduación de la magnitud delictiva atribuible a los delincuentes extranjeros y la influencia que los flujos de inmigración pueden tener en las inferencias resultantes, y por otro, teniendo en cuenta la diversidad cultural de un mundo globalizado, la indefensión que en muchos casos se convierte en impunidad de la persecución de los abusos y restricciones de derechos cometidos contra los colectivos de inmigrante más desamparados.

En las explicaciones de los corolarios del trabajo quedará acreditado igualmente la importancia capital que tienen los medios de comunicación en la formación pedagógica de la ciudadanía, con respecto al modo de enfocar las cuestiones informativas impuestas

por la actualidad del momento en torno a la inmigración extranjera, que en cualquier caso siempre tendrá repercusiones explícitas en la creación de estados de opinión pública, más o menos beligerantes, en virtud del tratamiento y difusión de la noticia, lo cual determinará finalmente el rol que se asigna al inmigrante. Por otra parte hemos valorado el presente de la coyuntura internacional y sus consecuencias directas en la búsqueda de soluciones eficientes y realistas. Sin haber descartado la necesidad de reflexionar sobre determinadas propuestas utópicas, por el enriquecimiento que las mismas significan, en la búsqueda de modelos idílicos que hoy por hoy resultan una quimera de buenos deseos.

Por otro lado, el último mazazo terrorista de corte *yihadista* acaecido en el continente europeo en pleno corazón de la *city* londinense; ha significado un nuevo hecho luctuoso que hace gravitar una vez más su responsabilidad, tras la identificación de los autores, en el fundamentalismo religioso radical de carácter islamista. Cumpliéndose así la antigua amenaza de golpear contra el Reino Unido en calidad de objetivo pendiente del *Al Qaeda*. En el momento de escribir estas líneas como resultado del atentado se contabilizan 56 muertos y unos 700 heridos, que ha venido a marcar otra fecha fatídica del calendario, el 7-J, en una línea estratégica continuista con la crueldad encarnizada de la tragedia nacional vivida el 11-M de 2004 en Madrid. Ambos atentados guardan asimismo ciertas semejanzas en cuanto al *modus operandi* de utilizar los medios de transporte público como objetivos para causar el mayor número de muertes posible.

Estos sucesos recientes hacen que las exposiciones del presente trabajo relativas a la lucha y prevención contra este fenómeno salvaje y sanguinario sean, desgraciadamente, por su oportunidad especialmente relevantes. También dichos acontecimientos han obli-

gado a incorporar algunas pequeñas ampliaciones o añadidos de última hora en el contenido de la monografía, ratificando de esta manera los corolarios del trabajo en los apartados concretos, donde se realizan exposiciones sobre la necesidad de mantener una vigilancia y alerta permanente del grado de sugestionabilidad, del mensaje terrorista internacional de signo *yihadista* con raíces fundamentalistas religiosas, en la población musulmana de los países de acogida. Siendo obvios los peligros intrínsecos que conlleva el calado de este mensaje exaltado en la captación de devotos religiosos radicales que pudieran llegar a actuar como activistas del terror. Lo que habrá que distinguir claramente, como se mostrará específicamente en el trabajo de investigación, de la práctica religiosa ordinaria del Islam, para evitar de este modo conductas que signifiquen la entrada en espirales de racismo y xenofobia de carácter generalizado e indiscriminado.

Para finalizar la presentación de este trabajo, y toda vez la voluntad que el contenido del mismo adquiriera el carácter de memoria de tesis doctoral, por este doctorando se proponen descriptivamente las siguientes hipótesis factibles por confirmar:

- El notable incremento de las tasas de criminalidad extranjera en España podría ser una consecuencia directa del aumento y asentamiento de las mafias foráneas organizadas, cuyos miembros mayoritariamente disponen de residencia legal. En consecuencia, no obstante la problemática generada por las migraciones clandestinas, el binomio inmigración ilegal/delincuencia tendría una repercusión limitada en las cuotas de inseguridad ciudadana referidas al territorio del Estado. En este sentido la aseveración “el inmigrante ilegal delinque más” deberá ser analizada con suma prudencia.

- En la última década junto a la delincuencia organizada originaria de países de la UE, reincidentes por especialidades delictivas, se han afincado en España bandas de delincuentes básicamente procedentes de: Argelia, Marruecos, Albania, Perú, Rusia, Colombia, Nigeria, Ecuador y Rumania. Si tuviéramos en cuenta, en cada uno de los colectivos foráneos mencionados, el estudio e interrelación de diversos factores, como son: población empadronada, detenciones practicadas, condenas en el ámbito penal y población reclusa. El resultado de las tasas de criminalidad, en función del colectivo nacional examinado, superaría en diferentes grados a las de la delincuencia autóctona, siendo especialmente elevados los porcentajes para determinados grupos nacionales que determinan una mayor proclividad delictiva específica.
- A pesar de la constatación de las cifras y la imagen mediática, que nos muestra el dramatismo intolerable del goteo permanente de seres humanos muertos, tanto en el cruce del estrecho como en el intento de acceso al archipiélago canario, unido a las llegadas masivas de los supervivientes a las costas españolas, se podrá corroborar que los puestos fronterizos de los grandes aeropuertos estatales constituyen la vía de entrada más importante para la inmigración clandestina. En materia de controles fronterizos trataremos de evidenciar igualmente la carencia de medios materiales y personales disponibles, así como la insuficiente formación profesional de la policía de fronteras con carácter general. La subsanación de lo anterior, solidariamente con la necesidad de coordinación en un ámbito supranacional, se hace imprescindible para el incremento de los índices de eficacia en la detección de los flujos de inmigración ilegal.
- El incremento indiscriminado y fuera de control de la inmigración irregular pone en peligro el nivel de tolerancia de la población autóctona.

tona. Si tenemos en cuenta dicha afirmación en momentos históricos puntuales coincidentes con las masacres fundamentalistas (entre otras las del 11-S, 11-M y 7-J) o los repuntes de las tasas de delincuencia común atribuidas a nacionales foráneos, el riesgo de conductas racistas y xenófobas en la sociedad de acogida se acrecienta notablemente. Todo ello deriva en repercusiones directas para la convivencia e integración del colectivo extranjero en su conjunto. Este rechazo se focaliza de forma más evidente en los inmigrantes de origen musulmán lo que motiva la aparición de brotes de “islamofobia” localizados.

- La participación de la inmigración irregular en la economía sumergida auspicia los comportamientos discriminatorios de explotación laboral. La indefensión de las víctimas de estas conductas discriminatorias en el ámbito penal requiere una potenciación de su persecución por parte del Estado de Derecho. Existe por tanto un riesgo evidente de aumento de la cifra negra de esta tipología delictiva por las dificultades intrínsecas de su afloración, dado que habitualmente no se produce la denuncia de los damnificados por miedo a su expulsión del territorio.

Una vez emitidas las hipótesis por corroborar, la pretensión es conseguir su verificación utilizando para ello una variada metodología científica *ad hoc*, que será definida y desarrollada convenientemente, en los capítulos y exposiciones específicos de la memoria monográfica.

Capítulo 1

SINOPSIS DEL FENÓMENO INMIGRATORIO

1.1 DESCRIPCIÓN EVOLUTIVA

El fenómeno de la inmigración¹ no es nuevo en la Historia de la Humanidad, pero en cada época reviste formas nuevas. En nuestros días está ligado de manera estructural a la economía de libre mercado, aunque no pueden olvidarse las migraciones forzadas por los regímenes políticos dictatoriales y por ciertas estructuras culturales y sociales de los pueblos.

Las migraciones modernas tienen sus raíces en el mismo sistema económico.² No son un fenómeno coyuntural. Su evolución es-

¹ El concepto de inmigración manejado en la presente monografía será el referente a la inmigración internacional de no nacionales, por tanto en esta línea de trabajo diferenciaremos:

-La inmigración legal. Definiendo al inmigrante legal como una persona extranjera (carece de la nacionalidad española) que llega del exterior con la intención de residir en el país durante cierto período de tiempo, en el Estado español sería superior a 90 días, y posee prórroga de estancia, permiso de residencia o documentación válida equivalente que permita su residencia regularizada.

-La inmigración ilegal. Siendo considerado inmigrante ilegal el ciudadano extranjero que se encuentra en territorio español sin la documentación necesaria, prevista en las leyes. El estado de irregularidad administrativa puede ser consecuencia de diferentes causas: entrada en el país de forma clandestina, con carencia o insuficiente documentación (sin visado cuando sea requisito), estancia sobreenvenida de ilegalidad al no obtener los permisos de permanencia necesarios... En cualquiera de los casos se produce por tanto una continuidad física en el territorio del Estado sin legalizar su situación.

Por otro lado y en relación nuevamente al término "inmigrante ilegal" será preferentemente el concepto utilizado a lo largo de las exposiciones, por entender que resultará más comprensible terminológicamente, sin ánimo peyorativo alguno con respecto a las personas que desgraciadamente se encuentran en esta situación digamos de "reconocimiento administrativo" en los llamados países de acogida. No obstante aparecerán opiniones doctrinales, citadas en diversos apartados de la tesis, que optan por otro tipo de denominación (inmigración irregular, inmigración no regularizada, "sin papeles" ...).

² Los mecanismos que ponen en marcha las migraciones, alimentadas por la concentración de la riqueza y medios de producción en determinadas áreas, son:

Económicos: las expectativas de mejor empleo y mayores ingresos.

tá vinculada a la coyuntura económica y su existencia a la persistencia del sistema.³

Por tanto no parece fácil que se pueda prescindir de ellas en la estructura de los sistemas productivos actuales. Dicho de otra manera, los procesos de internacionalización y concentración espacial del capital en determinadas áreas, unidos a los procesos de dominación económica y de mantenimiento del subdesarrollo en otras, favorecen las migraciones de la fuerza de trabajo al servicio de las exigencias del desarrollo de los países industrializados.

Las migraciones se deben, en consecuencia, al proceso de reindustrialización y a la política seguida para conseguirla en los países ricos, a la dependencia y desorganización de la economía en los países pobres y a la reestructuración del mercado de trabajo en función de la precariedad de los empleos.

No sería exagerado afirmar que en Europa⁴ las migraciones se han venido concibiendo y tratando en un primer momento como un sistema general de aprovisionamiento de la mano de obra nece-

Culturales: más oportunidades de educación y promoción.

De bienestar social: mayores posibilidades de gozar de más y mejores servicios.

Pero ocurre que estos mecanismos, una vez activados, continúan ejerciendo su función impulsora de los movimientos migratorios independientemente de que la coyuntura económica sea de expansión o de recesión.

³ Las migraciones se planifican con una racionalidad meramente económica en función del crecimiento económico y de la realización rápida de beneficios. Raramente se tiene en cuenta el costo humano que conllevan para quienes se ven forzados a abandonar su entorno, su pueblo, su cultura y su familia, y menos aún se contempla la necesidad de eliminar de la superficie del planeta las causas profundas que se enraízan en las injustas y crecientes desigualdades entre pueblos ricos y pobres.

⁴ Parece claro que los países de la UE, con sus políticas limitativas respecto al derecho a vivir en familia, a la residencia permanente, a la obtención de la nacionalidad y no siempre sensibles al deber ético de regularizar a cuantos se encuentran insertos en la economía sumergida, han optado formalmente por establecer políticas orientadas al movimiento migratorio económico.

saría⁵ para el desarrollo económico -dar el salto a la nueva tecnología- y, posteriormente, orientando el flujo migratorio hacia el sector terciario, para la mejor reorganización de la economía y del mercado laboral. Mano de obra, pues, al servicio de la coyuntura económica.⁶

Otra cuestión motivo de estudio dentro de las migraciones, por lo que significa en el análisis del hecho, es que no obstante la concepción de las migraciones en Europa para el servicio de la coyuntura económica, como ha quedado expuesto anteriormente, se esperaba que fuera un fenómeno transitorio cuando por el contrario la realidad actual nos demuestra que se trata de un fenómeno permanente.⁷ En épocas cercanas, en algunos países europeos, tras

⁵ “Los hombres y mujeres inmigrantes no vienen sólo porque ellos tengan necesidad, sino también porque nosotros les necesitamos. De esta manera, incluso, su necesidad, nacida de la dependencia del Tercer Mundo y su progresivo empobrecimiento, está generada muy probablemente por nuestros propios intereses” (Senador J. SOLÉ, XXI Curso de Derechos Humanos 2003, Colegio de Abogados de Barcelona, conferencia impartida el 10-03-2003).

⁶ Esta concepción de las migraciones entraña una definición del trabajador inmigrante, como trabajador manual: que no tiene cualificación profesional, que ocupa un puesto de trabajo duro y mal pagado, un empleo precario, y realiza tareas de mera ejecución; como un trabajador interino, es decir, un trabajador aislado, sin familia, destinado a volver a su país; y como un trabajador extranjero que por razón de la nacionalidad y de lo dispuesto en la ley, no disfruta de la seguridad del derecho al trabajo, ni goza de la plenitud de las libertades públicas, ni se busca su integración social. Con el tiempo, sin embargo, no han faltado tampoco voces que intenten culpabilizar del paro existente en los distintos países europeos desarrollados precisamente al fenómeno de la inmigración. Es esta una apreciación tan falsa como simple. Todo lo anterior unido a la máxima que un trabajador irregular resulta más barato, disponible y ocasiona menos problemas, debido a su dependencia económica o administrativa.

⁷ Las características de la inmigración establecida en la UE lo confirman dado que el número de extranjeros (trabajadores y familias) ha aumentado en varios millones a pesar de la política restrictiva y de control de la inmigración en vigor desde 1973 y el arraigo cada vez mayor de la población inmigrante es puesto de relieve por los siguientes indicadores: el aumento de la reagrupación familiar, el mayor número de nacimientos entre la población inmigrante y de los matrimonios entre inmigrantes y mixtos. El porcentaje de alumnos extranjeros en todos los niveles de la escolarización obligatoria, el número creciente de inmigrantes que han adquirido permisos de residencia y de trabajo ilimitado, el importante número de inmigrantes que han adquirido la nacionalidad del país de residencia, el aumento de la población no activa y un hecho considerable, el aumento de inmigrantes en paro con permisos ilimitados, son datos que avalan lo anterior.

constatar la evidencia, comenzaron a aparecer los debates sobre los “límites de la tolerancia” (principalmente en Francia), o hasta qué punto un país puede soportar la llegada de inmigrantes sin que suponga una disminución de la calidad de vida de sus ciudadanos, de sus libertades e igualdades, de sus culturas... Se llegaron incluso a idear políticas para incentivar económicamente a los inmigrantes a que volvieran a sus países de origen, aunque con resultados decepcionantes (se beneficiaron más los inmigrantes de origen europeo, como los españoles y portugueses, que los extraeuropeos).

M. PAJARES, opina sobre el tema, en su ponencia:

“Últimamente hemos hecho mucho hincapié en que las actuales migraciones (las de las últimas décadas) son de establecimiento y no de temporada; insistimos en ello para enmendar la plana a esos gobiernos que continúan hablando de los inmigrantes como trabajadores invitados o que hacen pocos esfuerzos por la integración social de las personas inmigradas; e insistimos también para discutir esos intentos de reconvertir los movimientos migratorios de los próximos años en movimientos de temporeros. Pero que insistamos en la condición de permanencia que tienen los flujos de inmigración no nos debe hacer perder de vista la importancia que sigue teniendo el retorno” (2000: 39).

En definitiva, la situación coyuntural presente ha originado que la inmigración sea percibida cada vez con más convicción como problema social, económico y cultural.

Por consiguiente, la inmigración en España se nos presenta también no como un fenómeno temporal, sino como una presencia que va a permanecer en nuestro país durante largos períodos.⁸

⁸ Aunque referido a los inmigrantes Subsaharianos, el estudio realizado por C. BEL & J. GÓMEZ profesores de Geografía Humana en la Universidad de Murcia, aporta las siguientes conclusiones:

“(...) - La Inmigración subsahariana se inserta, en el marco global del monopolio y polarización del desarrollo por el Norte y por la prolongada crisis del Estado africano de origen colonial, con prácticas excluyentes y que no ha logrado una organización política, económica y social al servicio de su pueblo.

- Los flujos migratorios procedentes de África tanto del Norte como del Sur no van a cesar, en tanto no cambien radicalmente las inhumanas condiciones de vida de sus países de origen, por el contrario van a seguir incrementándose, alimentados además por el empuje de las mafias, las cuales a medida que se ordenen las migraciones originarias del Magreb desplazarán su área de acción hacia el Sur.

- La legislación vigente (en proceso de ser reformada) no ha desarrollado una política migratoria capaz de ordenar los flujos con medidas positivas de integración.

- Habrá que pensar y repensar las medidas más idóneas que den respuesta a una inmigración que se intuye no ha hecho más que empezar. Entre tanto los africanos llegados a Europa en su diversa condición: refugiados, asilados, inmigrantes económicos, "refugiados ecológicos" clandestinos, se instalan de manera definitiva sin ninguna intención de retorno. De emigración económica se pasa a emigración de ciudadanos que ya constituyen familias dando paso a una segunda generación que ya no es inmigrante, ni extranjera, fuertemente socializadora y culturalmente ajena al país de origen. Esta experiencia vivida por Europa se reproduce en España en los años noventa con inusitada intensidad.

- Es fundamental valorar la Inmigración desde los impactos inmediatos y específicos. En el caso del grupo subsahariano son, por una parte la creación y consolidación de redes que cumplen dos funciones básicamente: establecer lugares de contacto en Europa, tanto de familiares como de amigos que los acogen en un primer momento, aliviando el trauma de la emigración y facilitando la normalización; otra función es la de actuar de mediadoras en el desarrollo del largo periplo. Otro efecto negativo y dañino, nunca deseado y difícil de combatir es, la inmediata aparición y organización de mafias que se lucran con el comercio humano y utilizan la inmigración como tapadera del narcotráfico involucrando en ocasiones a los inmigrantes contra su voluntad y decisión.

- Es importante destacar y valorar la inmigración como un factor de desarrollo humano, ya que la decisión de emigrar y su ejecución requiere un enorme despliegue de estrategias de adaptación y supervivencia capaces de transformar el medio en que se insertan. Colaboran indudablemente al desarrollo económico del país y región a donde llegan, ocupando trabajos que no quieren realizar los autóctonos. Lejos de suponer un coste económico añadido, con su incorporación al tejido económico español contribuyen a un incremento considerable de las recaudaciones del Estado y CC.AA. en términos de IRPF y en las cotizaciones a la Seguridad Social.

- Como cualquier Inmigración, dinamiza el demosistema, rejuvenece la población desarrollada envejecida, con el aporte joven y la reagrupación familiar. Se amplía la pirámide y ello trastoca las estructuras sociales y modifica los comportamientos demográficos.

- Todo ello debe ser tenido en cuenta por las Administraciones europeas y nacionales y sus legislaciones, comprendiendo la inmigración y valorándola como factor de desarrollo. Las facilidades legislativas hacia la inmigración deben ser complementadas con mejores y generosas políticas de Cooperación al desarrollo en los países de origen" (2000: 12-14).

Por otro lado, los inmigrantes se han convertido económica y socialmente en unos interlocutores que se han dado cuenta de su papel indispensable, lo que origina que la inmigración de trabajo se haya transformado en inmigración de ciudadanos. Naturalmente, su permanencia entraña un costo social y un costo cultural de integración en la comunidad nacional, incluso si estos costos son evaluados y pagados al más bajo precio.⁹ Por tanto, como acreditan diversos estudios e investigaciones realizados, es una obviedad que la mayoría de los inmigrantes, también en nuestro país, aunque tienen la esperanza e intención de retornar, terminan por instalarse definitivamente,¹⁰ todo ello exige a las sociedades de acogida la búsqueda de

⁹ Bien lo revelaba la frase: *"Pedimos mano de obra y nos llegaron personas"*. (IMBERT, 2003).

¹⁰ N. GARCÍA-PARDO en la ponencia *"El Futuro de las Migraciones: Intenciones y Potencial Migratorio"*, representando al CIS, con respecto a la encuesta realizada por el CIS, en colaboración con la Comunidad Económica Europea (CEE) en la cual se entrevistó un total de 1.099 hogares de inmigrantes recientes (no más de 10 años en España) senegaleses y marroquíes (la muestra fue de ámbito nacional) planteaba las siguientes conclusiones:

"- (...) Quedarse en España parece la opción preferida en ambos grupos de inmigrantes e incluso una clara tendencia para una mayoría de marroquíes. Parece, además, que esta opción está relacionada, en ambos grupos de inmigrantes, con un grado de satisfacción considerable con España como país de destino elegido.

- La emigración desde España a otros países no parece una opción atractiva en ninguno de los dos colectivos de inmigrantes, a pesar de la existencia de redes familiares marroquíes en otros países.

- El retorno a su país de origen parece más atrayente para los inmigrantes senegaleses, y estos planes de futuro parecen estar relacionados, además, con un proyecto vital diferente: un proyecto en el que la emigración aparece como un plan a corto o medio plazo, orientado por razones de tipo económico, pero que no va a ocupar la vida entera de los inmigrantes. En contraste, la emigración para los marroquíes sí sería parte de su proyecto vital, en el que, además de las razones económicas, los lazos familiares desempeñan un papel importante. Los planes de retorno parecen más frecuentes entre los marroquíes con un nivel de educación más elevado, relativamente.

- Parecería razonable esperar que el elevado grado de satisfacción observado con España como país de destino elegido por los inmigrantes fuera un factor que inclinase a una proporción considerable de indecisos a favor de quedarse en España, y este hecho afectaría especialmente a los inmigrantes senegaleses.

- Por último, algunos factores externos contextuales, como la reducción de la tasa de desempleo en España en los últimos años, podrían actuar como un factor

soluciones de integración social que deberían estar en todo momento condicionadas por los Derechos Humanos reconocidos universalmente.

1.2 OBSERVACIONES SOBRE EL CASO ESPAÑOL

No obstante lo anterior, se convendrá que a pesar de que básicamente los movimientos de población han estado vinculados a lo largo de la Historia a la búsqueda de mejores condiciones de vida; no es posible separar este fenómeno de las circunstancias económicas, tanto del país de origen como del de destino. Si bien en épocas anteriores el flujo inmigratorio ha sido tolerado o acogido de buen grado por los países de recepción, en la actualidad este fenómeno muy frecuentemente se considera un problema o un factor potencial de futuros desequilibrios sociales. Estas afirmaciones son también constatables en la evolución sufrida por la sociedad española.

La actitud generalizada de los actuales países de recepción es, en esencia, enfrentar el fenómeno estableciendo políticas de control estricto y restricción de las entradas, argumentando, en ocasiones, la defensa de los niveles de bienestar nacionales y el equilibrio del mercado laboral; sin embargo esta política generalizada no parece que sea la adecuada para enfrentar una situación creada por la permanencia del orden económico global que favorece y perpetúa los desequilibrios económicos y, por ende, sociales entre los países.

Si nos referimos al Estado español, de modo general, podemos decir que se han registrado tres períodos importantes de inmigración extranjera hacia España. El primero en la década de los se-

de atracción, inclinando a más inmigrantes indecisos a favor de quedarse en España, a pesar del hecho de que, en cualquier caso, el desempleo no parece perfilarse como un elemento disuasorio importante" (2000: 9-10).

senta, durante el quinquenio 1962-1967, cuando el número de residentes se incrementó en un promedio de 12,9% anual. El segundo se extiende ampliamente durante una década y media, entre 1980 y 1996, época en que la media de incremento se sitúa en un nivel algo inferior (11,5% anual). El tercero comienza en 1996 y continúa hasta hoy; es el período de mayor incremento de la inmigración extranjera, que crece en torno al 21,3% por año. Este último período parece anunciar el inicio de un nuevo ciclo, en el que la inmigración se convierta en uno de los rasgos más destacados de la estructura social española.

En cuanto a las políticas que en materia de inmigración han practicado los responsables políticos españoles de turno, no han sido ajenas a las seguidas en los países de su entorno. El porcentaje de población extranjera en España se encuentra cada vez menos alejado de las cifras de otros países europeos de referencia, pero las decisiones de los sucesivos gobiernos y las distintas normas publicadas, desde los años 80, han tendido a prevenir la entrada de inmigrantes en nuestro país y, como consecuencia, en el espacio comunitario. Al igual que en el resto de países comunitarios, el argumento de la protección del mercado nacional de trabajo y de la cohesión social ha sido utilizado como elemento informador de las normas y decisiones de gobierno que regulan el fenómeno de la inmigración en España.

Las consideraciones anteriores permiten afirmar que la regulación legal del fenómeno de la inmigración en España no ha tenido transición entre la ausencia de instrumentos normativos uniformadores y la aprobación de normas adaptadas a los criterios imperantes en los países de la actual UE, con mayores porcentajes de población extranjera. Este hecho, lógico en la medida en que los flujos inmigratorios no adquieren importancia en España hasta el inicio de los

años ochenta, ha dado lugar a la aparición de una distorsión entre el contenido legislativo y la situación real y actual del fenómeno en nuestro país. Distorsión que no sólo se produce por un sobredimensionamiento y tratamiento del flujo inmigratorio desde una perspectiva administrativa y policial, sino por la capacidad que se le atribuye para alterar el mercado nacional de empleo; la utilización de este argumento significa obviar las verdaderas causas de los niveles de desempleo actuales, que en esencia son fruto del mismo sistema económico, que crea las diferencias entre los países de origen y recepción.

La política de inmigración, articulada en normas y decisiones de la Administración, y la percepción que se transmite a la sociedad, liga el fenómeno a los aspectos laborales del mismo y a la integración del colectivo de inmigrantes en el mercado laboral. No deja de ser paradójico que la vinculación inmigración-trabajo se convierta en un factor informador básico a la hora de regular la situación de los extranjeros en España; paradójico porque la pobreza, la incapacidad para subsistir (al margen de las discriminaciones, las persecuciones, los conflictos civiles, la guerra), son la razón primera, y en origen, del flujo inmigratorio, siendo la búsqueda de empleo en nuestro país una consecuencia necesaria. Un ejercicio de mínima coherencia con las restrictivas normas de entrada en los países europeos llevaría a tomar medidas tendentes a propiciar el desarrollo de los países origen de la inmigración; sin embargo, el precio de la inmigración es considerablemente menor que el cambio de las estructuras económicas actuales.

Una política de inmigración que resalte los aspectos laborales de la incorporación de extranjeros a nuestra sociedad supone contribuir a la permanencia del estereotipo del inmigrante como fuerza de trabajo destinada a cubrir los puestos rechazados por los trabajado-

res españoles; una política de inmigración laboral no debe ignorar el hecho de que el colectivo de inmigrantes comparte los problemas económicos, sociales y culturales de la sociedad en la que se integra. No se incorpora únicamente al mercado laboral sino a todos los ámbitos sociales, por lo que, acorde con la realidad, no es posible llevar a la práctica política que sólo regulen el aspecto laboral del flujo; la inmigración, en la actualidad, no es un fenómeno transitorio de desplazamiento de mano de obra hacia países que precisan la incorporación de trabajadores extranjeros para dinamizar los sectores productivos, sino un movimiento de población, constante, que precisa la adopción de políticas que lo contemplen en su totalidad.

La población inmigrante constituye un colectivo especialmente vulnerable al hecho de ser objeto de los mecanismos de exclusión social, concepto más amplio que el de pobreza y que supone la ausencia de participación en los intercambios, prácticas y derechos sociales que configuran la integración social. Los factores que dan lugar a la exclusión social de ciertos colectivos inciden en la población inmigrante y en especial en el colectivo de irregulares: la pobreza, que tiene efectos en el ámbito del empleo, de la vivienda, de la educación y formación, la salud y el acceso a servicios; la precariedad en el empleo, el desempleo de larga duración, las dificultades de inserción laboral, reflejo de una crisis generalizada del empleo; la ausencia de vivienda estable, que condiciona el acceso al trabajo, a los medios de asistencia social y a la salud. La ausencia de unos niveles mínimos en cada uno de los aspectos antes relacionados incide negativamente en el proceso de integración social del colectivo

En definitiva se puede concluir que la política inmigratoria de una sociedad democrática como la española debería de partir del reconocimiento de las aportaciones que en el plano económico, social y cultural realizan las personas inmigrantes y los asilados que vienen

a nuestro país, y a los que les ampara el reconocimiento que de sus derechos y libertades fundamentales hace el Título I de la Constitución y muy en especial su artículo 13.

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

La política de inmigración, por tanto, no debe ceñirse a una mera regulación de los flujos laborales y menos aún a un exclusivo control de entrada y permanencia, sino que debe, además, apoyar los procesos de convivencia e integración, en tanto en cuanto estamos ante verdaderos fenómenos de asentamiento de población, que requieren un adecuado y justo tratamiento.

Para finalizar el capítulo que nos ocupa, y toda vez que durante el año 2002 (primer semestre) se ejerció la presidencia española de la UE, durante la cual se dio especial relevancia a “la creación de una política común de inmigración y asilo”, hemos seleccionado diversas actuaciones en materia de extranjería realizadas durante dicho año en el ámbito nacional, en las que se apuntan, entre otras, diversas directrices políticas que son validas como indicadores significativos de la situación migratoria en las fechas que tuvieron lugar:

1. La Seguridad Social, a 10 de octubre de 2002 el número de extranjeros afiliados en alta laboral a la Seguridad Social ascendía a 855.354 (el 5,28% del total de afiliados en España).
2. A 30 de noviembre de 2002 el número de demandantes de empleo extranjeros inscritos en las oficinas del Instituto nacional de em-

pleo (INEM) ascendía a 120.229 (un 37,53% más que en diciembre de 2001). De ellos, el 78,5% eran de fuera de la UE.

3. El volumen indicativo de trabajadores a contratar en 2003 será de 10.575 estables y de 13.672 de temporada.

4. Madrid, Cataluña, Andalucía y Comunidad Valenciana, por este orden, computan la mayor cantidad de trabajadores extranjeros por comunidades autónomas.

5. Entre enero y octubre de 2002 se han realizado por parte de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social 21.375 actuaciones en materia de extranjería para la persecución de la explotación laboral de inmigrantes (un 9,69% más que en el año 2001), siendo 7.354 las infracciones detectadas (con un incremento del 7,9%) y se han impuesto sanciones por un valor de 44.958.008 euros (un 22,2% más).

6. A 23 de diciembre de 2002, existen, dentro de la red pública del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, siete Centros de Migraciones para la atención integral de inmigrantes, solicitantes de asilo, refugiados, desplazados o apátridas en situación de riesgo de exclusión social.

7. Durante el año 2002, se han firmado Convenios con la Comunidades y Ciudades Autónomas por parte del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales por un total de 3.735.889,95 euros y con el Instituto de Migraciones y Servicios Sociales (IMSERSO) por un total de 5.258.856,46 euros, para el desarrollo de programas de atención a la población extranjera y actuaciones conjuntas en materia de acogida básica.

8. El apoyo que el IMSERSO ha prestado durante el año 2002 a organizaciones no gubernamentales que prestan atención humanitaria a inmigrantes asciende a un total de 7.759.066,27 euros, lo que supone 1.423.498,69 euros más que el año anterior.

9. A 10 de octubre de 2002 existían 507.491 tarjetas sanitarias para personas sin recursos económicos, con un incremento respecto al año anterior de 41,5%, siendo los nacionales de Ecuador con 149.480 tarjetas concedidas el colectivo más numeroso.

10. El número de plazas escolares en el curso 2001-2002 ocupadas por extranjeros ha sido de 201.518, con un aumento del 42,5% respecto al curso anterior.

11. Las redes de inmigración clandestina desarticuladas el pasado año fue de 735 frente a 362 del año 2001. El número de responsables detenidos ha sido de 2.070 frente a 1.223 en el 2001, con un incremento, por tanto, del 69,25%.

12. Durante el año 2002 se han llevado a cabo 74.467 repatriaciones, un 58% superior a las efectuadas durante 2001. Por nacionalidades, los países de Marruecos (23.381), Rumania (18.865), Ecuador (5.558), Bulgaria (5.399) y Argelia (2.431) están a la cabeza de las repatriaciones.

13. En el 2002 se han realizado 1.012 operaciones contra la inmigración ilegal por medio de embarcaciones, deteniéndose a 378 responsables y 16.504 ocupantes.

14. Las plazas en CIE, de carácter no penitenciario, se han elevado a 1.808 en el 2002 sobre las 742 existentes a finales de 2001.

15. En el año 2002 se han firmado convenios internacionales en materia de inmigración con Argelia, Francia, Guinea-Bissau, Polonia, Rumania y Suiza.

16. Durante la Presidencia española del Consejo de la UE se ha impulsado el desarrollo de una política común de inmigración y asilo, con la necesidad de un control efectivo de las fronteras exteriores para luchar contra la inmigración ilegal.

17. La dotación presupuestaria del Plan Global de Regulación y Coordinación de la Extranjería y la Inmigración en España (GRECO)

para el año 2002 ascendió a 252 millones de euros (un 11% más que en el 2001).

18. Durante el año 2002 se ha aprobado la creación de 22 nuevas Oficinas de Extranjería.

Como corolario de este epígrafe mantenemos que cualquier política inmigratoria, que pretenda unos resultados eficaces con garantía de éxito, tendrá que contemplar obligatoriamente los aspectos socio-laborales, educativo-culturales, de convivencia territorial y de participación ciudadana sobre la base de normas claras y adecuadas que garanticen la seguridad jurídica de las personas inmigrantes y que se apliquen desde una actuación coherente y unitaria de las diversas Administraciones.¹¹

¹¹ La política de migraciones es en consecuencia pluridisciplinar. No puede contemplarse sólo desde el orden público. Los flujos migratorios implican la necesaria actuación de distintos Ministerios: el Ministerio de Interior ha de cuidar de las entradas y permanencias en territorio nacional de los ciudadanos de otros países; el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales regula los flujos laborales, y al igual que el Ministerio de Educación y Cultura y las Administraciones autonómicas, deben propiciar la integración; el Ministerio de justicia ha de velar por la tutela de derechos y la responsabilidad de la Administración exterior del Estado es competencia del Ministerio de Asuntos Exteriores. Cada decisión tomada en materia de extranjería implica necesariamente la actuación de todas o parte de las Administraciones mencionadas.

Capítulo 2

ANTECEDENTES REMOTOS Y PRÓXIMOS DE LA NORMATIVA BÁSICA DE EXTRANJERÍA Y ASILO

Se hace necesario, para poder realizar un estudio criminológico¹² sobre el fenómeno de la inmigración en España, hacer referencia al marco legal existente en materia de extranjería y asilo así como los antecedentes del mismo. Esta tarea nos ha de permitir inicialmente, a través de la trayectoria histórica que se propone, realizar una observación aproximada de la política criminal seguida en este ámbito, al menos en su vertiente reguladora, por los diferentes y sucesivos gobiernos.

El proceso legislativo regulador de la inmigración en nuestro país ha sido y es un ejercicio lleno de dificultades, que se ha ido incrementando de forma geométrica a medida que los flujos migratorios periódicos han desembocado finalmente en una problemática de primer orden para la sociedad española, situación anunciada que no por ello ha dejado de sorprender. Siendo la convivencia ineludible entre la ciudadanía autóctona y los inmigrantes asentados, un número significativo de los cuales forman parte de culturas que representan valores contrapuestos a la concepción estándar occidental, una de las causas que ha motivado repercusiones sociales relevantes que requieren un estudio pormenorizado.

Por otro lado, la evidencia de este fenómeno migratorio incipiente ha generado también una preocupación desde una perspectiva criminológica que intenta atajar la problemática existente con so-

¹² A pesar de no existir un concepto pacífico de Criminología, toda vez que la doctrina manifiesta opiniones heterogéneas en virtud de la fijación de su objeto y límites, seguiremos la noción aportada por A. GARCÍA-PABLOS: "*Ciencia empírica e interdisciplinaria que se ocupa del crimen, del delincuente, de la víctima y del control social del comportamiento desviado*" (1998:11).

luciones comprometidas a escala legislativa, en los que están involucrados respectivamente los modelos de política criminal y de inmigración. Esto no obsta que en los apartados estipulados de la memoria de tesis, a parte de dejar constancia y poner de manifiesto todas las dificultades y carencias que sufre el proceso en su conjunto, se haya intentado evaluar las no siempre fáciles circunstancias que han de vivir y tolerar los inmigrantes enclavados en determinadas zonas del territorio del Estado, con un riesgo cierto de afectación directa de derechos fundamentales individuales.

Al objeto de poder contrastar y observar la respuesta normativa ofrecida por los responsables políticos actuales, realizaremos inicialmente un breve recorrido sobre los antecedentes legislativos en materia de extranjería y las repercusiones obtenidas en el tiempo que estuvieron en vigor. Esta actividad propuesta facilitará la comprensión de la situación existente en el momento histórico presente.

2.1 ANTECEDENTES REMOTOS

Como antecedente remoto y antes de llegar a la Ley orgánica (LO) 7/85 de 1 de julio, la situación de la política de inmigración en España era prácticamente inexistente. Podemos decir por tanto que la normativa vigente hasta 1985 se caracteriza por carecer de rango de ley, estar constituida por una amplia colección de Decretos-Ley que se solapan a la que había que añadir las circulares internas sobre concesión, delegación, anulación de permisos y la expulsión de extranjeros, emanadas del poder discrecional de que gozaba la Dirección General de Seguridad, y fundaba sobre el Decreto-Ley 522/74, del 14 de febrero (que se continuó aplicando después de 1978 hasta 1985, a pesar de contener artículos inconstitucionales).

Esta última disposición tuvo un importante influjo en la redacción de los borradores y en la filosofía de la LO 7/85, de 1 de julio.

En cuanto a las cifras de extranjeros residentes de la época: los censados (entiéndase legales) se cifraban en 211.000, a los que habría que añadir un número estimado de transeúntes (entiéndase ilegales, según nota del mismo censo). La característica de esta población es que las colonias más numerosas corresponden: a los países comunitarios y del Primer Mundo. Ahora bien, hay que reconocer que en los primeros años de la década de los 80 aumentaba más rápidamente la inmigración proveniente de países subdesarrollados o en vías de desarrollo.

Los inmigrantes originarios de Iberoamérica, Filipinas, Guinea Ecuatorial, Andorra, Portugal y Brasil no necesitaban permiso de trabajo. Bastaba la inscripción en el Ministerio de Trabajo para obtener un permiso de residencia. Así se establecía en algunas leyes de artículo único, como la Ley de 30-12-1969, referente a los trabajadores iberoamericanos, portugueses, andorranos y filipinos, y la Ley de 15-11-80, referente a los trabajadores guineanos. Estas dos leyes más que leyes de inmigración han de contemplarse como fruto de una política de compensación por la acogida y privilegios concedidos a los emigrantes españoles en las antiguas colonias, por las responsabilidades históricas y por los lazos de especial vinculación que se quieren mantener con la Comunidad hispánica. No obstante, al final de la década de los 70 y principio de los 80, los originarios de estos países fueron encontrándose con un círculo vicioso, dado que sin previo permiso de residencia no era posible la inscripción en el Ministerio de Trabajo, y sin inscripción en este Ministerio no se podía conseguir el permiso de residencia, que la práctica administrativa había generalizado para todos los extranjeros, como consecuencia de la aplicación de los sucesivos decretos-leyes.

El Estado español no contaba en esta etapa, en consecuencia, ni con una ley de inmigración, ni con organismo alguno del Estado que entendiera del problema global de la inmigración. Cuanto a extranjeros se refería se consideraba como competencia exclusiva del Ministerio del Interior y, más en concreto, de la Dirección General de Seguridad del Estado. Hasta 1985, en el Ministerio de Trabajo y de Seguridad Social sólo existía una Dirección General del Instituto Español de Emigración, que carecía de competencias para todo lo relacionado con los inmigrantes extranjeros.¹³

¹³ En definitiva y sintéticamente el escenario del momento descrito, caótico y desordenado, derivó en las consecuencias siguientes:

1. La situación de ilegalidad en que se encontraba un porcentaje de los extranjeros viviendo en España y que se estimaba en el 70%. Esta situación de clandestinidad era, para la mayoría de los extranjeros, la consecuencia de la falta de una legislación clara, democrática y respetuosa de los Derechos Humanos.
2. La inmigración era contemplada únicamente como materia de orden público. No se tenían en cuenta los aspectos humanos, sociales y laborales que afectan al inmigrante.
3. La dependencia exclusiva de la Dirección General de Seguridad implicaba una grave situación de indefensión, con la viciosa práctica de la interpretación subjetiva de las normas a través de circulares internas, que conllevaba una desviación de poder desde el orden judicial al policial. Esa desviación de poder era más preocupante por el hecho de que la larga lista de decretos, resoluciones y circulares administrativas internas que regulaban la residencia del extranjero en España contenían elementos claramente inconstitucionales, amén de que su interpretación era muy complicada y daba pie a los criterios y actuaciones más dispares y contradictorios.
4. La concesión y renovación de permisos de trabajo y de residencia quedaban supeditados a criterios policiales en razón del "orden público" y, por ende, a criterios administrativos.
5. Los derechos adquiridos por el inmigrante, al margen de su reconocimiento y protección constitucional, de hecho no gozaban de la salvaguardia que conceden las leyes y de una protección judicial eficaz.
6. Los inmigrantes se veían privados de todos los derechos y servicios sociales, incluidos los más elementales, y sometidos a un proceso que podía desembocar en la cárcel y la expulsión. Muchas veces el inmigrante veía cómo la policía estampaba un sello en su pasaporte, que le conminaba a abandonar el país en un plazo breve de tiempo. El inmigrante no cumplía la orden de expulsión porque consideraba que se violaban sus derechos adquiridos como persona y como trabajador y porque carecía de medios para costearse el pasaje. Por este supuesto delito de desacato a la autoridad el inmigrante podía ser detenido y encarcelado durante meses con presos comunes en espera de ser juzgado y expulsado.

2.2 LA LO 7/85, DE 1 DE JULIO, Y SU REGLAMENTO EL REAL DECRETO (RD) 1119/86, DE 26 DE MAYO

La LO 7/85, de 1 de julio, fue una consecuencia de la exigencia contenida en el art. 13.1 de la Constitución del 78.¹⁴ Por ello precisamente se tituló “sobre derechos y libertades de los extranjeros en España” y sin duda parte de su contenido responde al cumplimiento del mandato constitucional, aun cuando la tendencia restrictivista que se arrastraba de antaño no se superó plenamente en el proyecto de ley que preparó el Ministerio del interior, ni tampoco en la ley que definitivamente se aprobó en el Parlamento, hasta el punto de que el Defensor del Pueblo tuvo que recurrirlo ante el Tribunal Constitucional y éste declararía más tarde inconstitucionales algunos de sus artículos.

En todo caso, aquel proyecto de ley remitido al Congreso por vía de urgencia, para legislar sobre un colectivo del que no se tenían datos precisos, ni sobre su número, ni sobre su situación real, es el instrumento jurídico por medio del cual no sólo el Gobierno, sino el Parlamento pretendía regular el inédito fenómeno migratorio en nuestro país.

Pero no resultó ser una Ley de Inmigración que respondiese a las exigencias de regulación del fenómeno migratorio moderno, sino una Ley de Extranjería excesivamente volcada en la regulación de aspectos tales como la entrada, permanencia y salida¹⁵ del territorio nacional de los extranjeros, fundamentalmente desde la óptica del orden público, como se deduce de la naturaleza de los mismos debates y del contenido del articulado de la Ley.

¹⁴ “Los extranjeros gozarán en España de las libertades públicas que garantiza el presente Título en los términos que establezcan los tratados y la ley”.

¹⁵ Título II (Régimen de entrada y situaciones de los extranjeros) y Título IV (Salidas del territorio español)

Las particularidades más importantes de la Ley se podrían estructurar de forma sumaria en diversos apartados:

a) No definía en modo alguno una política de inmigración activa, por cuanto no contempla al inmigrante como pleno sujeto de derechos y deberes, ya que no considera la residencia como fuente de derechos, de esta manera:

- No se proclamaba el derecho al trabajo. No sólo las primeras concesiones, sino las renovaciones de los permisos de trabajo pueden ser denegadas y los permisos revocados atendiendo a la situación nacional del empleo o al derecho de reciprocidad.¹⁶

- El RD 1119/86 (reglamento de ejecución de la ley) no garantizaba la estabilidad legal. Los permisos son de corta duración y, dada la dificultad que entraña su renovación, fácilmente se cae en la ilegalidad o se vuelve reiteradamente al permiso inicial. Muchos de los regularizados en los sucesivos procesos de regularización y los contingentes son las mismas personas que han perdido la legalidad.

- No existía el derecho de residencia permanente. España es el único de los países de la entonces CEE que no tenía previsto mecanismo alguno para acceder a la residencia permanente.

- No reconocía el derecho a vivir en familia. La Ley no hablaba de la familia. Sólo el Reglamento y con limitaciones.

b) El procedimiento sancionador¹⁷ y la imperatividad con que se aplicaba debilitaban todos los mecanismos procesales y legales, dificultando la tutela de los legítimos derechos: la institución del Defensor del Pueblo en sus informes al Congreso solicitaba que se respetase el procedimiento legal de expulsión, plazos, posibilidad de recurrir y de ser informado para defenderse.

¹⁶ Art. 18,1 de la Ley; art. 37 del RD 1119/86, de 26 de mayo.

¹⁷ Título VI (Infracciones y sanciones).

c) El fracaso del proceso de regularización que abría la disposición transitoria 2ª de la Ley fue también un exponente de que no se tenía una idea clara ni una conciencia plena de la complejidad y las características del fenómeno todo ello agravado por la carencia de la mínima infraestructura necesaria y de personal preparado. Constatando todo ello el mismo gran apresuramiento en la aplicación de la ley que se tuvo en el procedimiento de urgencia para su aprobación por razones meramente de "orden público".

d) No abordaba las cuestiones de la integración social del inmigrante. En parte debido a la falta de coordinación entre la Administración Central del Estado y las Autonomías y de éstas entre sí en esta materia, siendo evidentes los problemas existentes a la hora de elaborar la política de inmigración.

e) Una de las deficiencias administrativas más ostentosas de la ley fue la falta de un órgano de rango competencial suficiente que coordinase con eficacia los distintos Ministerios implicados, que permitiera así desarrollar una política de inmigración enmarcada en la política social e integradora.

f) En definitiva, en su etapa inicial la andadura de la ley se significó, entre otras causas, en:

- Que los inmigrantes, unas veces, vuelven a la ilegalidad y son rescatados en sucesivas regularizaciones o contingentes años después, si antes no han sido objeto de un procedimiento de expulsión, y otras retroceden al permiso inicial con sus restricciones.

- Que repitan el mismo tipo de permiso y no accedan al permiso superior.

- Que durante los seis años subsiguientes a la promulgación de la Ley, como en la etapa anterior, la ilegalidad era la condición de la mayoría de los inmigrantes.

Todo ello impidió una política migratoria eficaz, que diese una respuesta de estabilidad a la demanda de mano de obra, integrada e integradora en la política social del Estado de las Autonomías.

Siguiendo una línea crítica similar el Foro para la Integración Social de los Inmigrantes (FISI) en su primer análisis sobre la inmigración y asilo en España, apuntaba:

“(...) La filosofía subyacente en la LO 7/85 no es la propia de una política de inmigración, sino la de una política de extranjería y de orden público. Así se deduce de la presentación y defensa que, en su día, hizo el Gobierno de la Ley, y del posicionamiento frente a la misma de los distintos partidos en el debate en pleno del Congreso. A la hora de legislar sobre los derechos y libertades de los extranjeros en España, se habló de delincuencia internacional, de mafias italianas, colombianas, de grado de organización de bandas terroristas; se hizo referencia a que no se disponía de un dispositivo constitucional de expulsión contundente, rápido y eficaz. Además, los derechos adquiridos por el inmigrante, al margen de su reconocimiento y protección constitucional, de hecho, no gozaban de la salvaguardia que conceden las leyes y de una protección judicial eficaz ante situaciones de hecho, a las que el inmigrante se ha visto abocado (cuando no ha sido privado de unos derechos adquiridos), como pueden ser la documentación insuficiente, el paro, la falta de una vivienda digna, entre otras, que no acarreen ninguna represalia para el ciudadano español” (análisis aprobado por el FISI en sesión plenaria del 22-10-1997. Capítulo III, pág. 2).

2.3 LA LEY 5/1984, DE 26 DE MARZO, REGULADORA DEL DERECHO DE ASILO¹⁸ Y DE LA CONDICIÓN DE REFUGIADO, MODIFICADA POR LA LEY 9/1994, DE 19 DE MAYO

Lo que se anunciaba hacía tiempo, que la Ley 5/1984 era muy benévola y que era necesaria su modificación por otra nueva, se cumplió en el año 1994, con la entrada en vigor en junio de la Ley 9/1994, que introduce profundos cambios legales que se reflejan también en el nuevo Reglamento de aplicación. Las razones funda-

¹⁸ Derecho reconocido por la Declaración Universal de los Derechos Humanos en su artículo 14.1.: *“En caso de persecución, toda persona tiene derecho a buscar asilo, y a disfrutar de él, en cualquier país”*.

mentales del cambio esgrimidas por legisladores y por el Gobierno se reflejan en la exposición de motivos de la nueva Ley: necesidad de armonización con Europa, la adopción de medidas que frenen la utilización abusiva del asilo por parte de los inmigrantes y la aceleración de los lentos trámites administrativos seguidos hasta entonces que, junto a las dobles peticiones de asilo y refugio, unas veces sucesivas y otras simultáneas, producían verdaderos retrasos y atascos en la tramitación de los expedientes, dando lugar a largas permanencias de los interesados como solicitantes de asilo/refugio, con perjuicio en todo caso para los verdaderos refugiados y asilados.

Los cambios legales más importantes de la Ley 9/1994 pueden concretarse esquematizadamente en:

- a) Eliminación del doble estatuto de asilo y refugio y unificación de ambos, asimilando el asilo al refugio y creando un nuevo estatuto humanitario en el artículo 17.2, aplicable a desplazados, personas vulnerables y casos de interés público, que se desarrolla en la Adicional Primera del Reglamento en lo que se refiere a los desplazados y cuya última regulación se remite al Reglamento de Extranjería.
- b) Establecimiento del procedimiento abreviado de admisibilidad, tanto en frontera como en el interior del territorio nacional. Tal vez el cambio de mayor trascendencia, una medida que venía siendo reclamada por el Comité Ejecutivo del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y por las resoluciones adoptadas por los Ministros responsables de la inmigración en su reunión de Londres los días 30 de noviembre y 1 de diciembre de 1992.¹⁹

¹⁹ Como dice la exposición de motivos, se trata de “una fase previa en el examen de las solicitudes que permita la denegación de forma rápida de aquellas peticiones que sean manifiestamente abusivas e infundadas”, así como de aquellas otras cuyo examen no corresponda a España o cuya protección incumba a otro

c) Reforzamiento de ciertas garantías en el procedimiento, especialmente en frontera, mediante la presentación de un reexamen, el reconocimiento de la asistencia de abogado e intérprete, así como el derecho del solicitante a ser debidamente informado sobre sus derechos, intervención especial de ACNUR, posibilidad de presentación de informes por parte de las ONGs especializadas en este campo y de suspensión del acto de devolución del solicitante inadmitido, siempre que concurra la circunstancia de que ACNUR haya emitido un dictamen favorable, contrario a la resolución del Ministro, y el interesado manifieste su voluntad de interponer el correspondiente recurso contencioso-administrativo en contra de dicha resolución.

d) Los rechazados, tanto por denegación como por inadmisión, serán devueltos al lugar de procedencia o, si se encuentran en el interior del país, obligados a abandonar España y, en su caso, expulsados.²⁰

e) Rebaja legal del grado de protección jurisdiccional, al suprimir el recurso por la vía de urgencia de la Ley de Protección de los Derechos y Libertades Fundamentales prevista en la Ley del 84, pese a la posibilidad apuntada de proceder a la suspensión del acto administrativo de inadmisión en frontera y de la devolución correspondiente, si existe un dictamen favorable de admisión de ACNUR, en contra de la resolución del Ministro, y el interesado alberga el propó-

Estado. Aclara que “*tal denegación se haría mediante una resolución de inadmisión (...) adoptada con las debidas garantías (...)*”.

²⁰ Las únicas excepciones a esta regla serán todos aquellos solicitantes que, pese a haber sido rechazados, se hallen incurso en los supuestos del referido artículo 17.2, referente a los desplazados, personas que merezcan una consideración humanitaria o casos de interés público, o que, según el artículo 17.3, se presume que se encuentran bajo la protección del *non refoulement* (artículo 33 de la Convención de Ginebra) o, por supuesto, que reúnan los requisitos estipulados en el Régimen General de Extranjería para poder permanecer en el interior del territorio nacional.

sito de interponer recurso contencioso-administrativo contra la misma.²¹

Obviamente, se ha de tener en cuenta que la normativa vigente de asilo ha de interpretarse a la luz de los convenios internacionales (exposición de motivos de la ley), firmados por España, en la materia.²²

²¹ En este sentido, sin embargo, hay que señalar que últimamente los Tribunales se han venido mostrando más propicios a la suspensión urgente de devoluciones y de expulsiones de solicitantes rechazados en puestos fronterizos o en el interior del país, ante peticiones de concesión de medidas provisionales que evitaban la ejecución inmediata de esas devoluciones o expulsiones, por tratarse de casos de riesgo. Por otro lado, hay que subrayar también las múltiples intervenciones del Defensor del Pueblo, que en determinados casos han impedido que se confirmaran algunas devoluciones y expulsiones de este tipo y que se cometieran otros tipos de irregularidades en este ámbito.

²² Los acuerdos de Schengen establecen que cualquier solicitud de asilo deberá ser examinada, pero sólo por un estado, el que ha concedido el visado o ha aceptado la entrada. La Convención de Dublín, en vigor desde 1997, previó las transferencias de solicitudes entre países, pero reafirmó el principio según el cual los refugiados debían pedir asilo en el primer país que pisasen al entrar en la Unión. Por último, entre los compromisos de Tampere de 1999 se cuenta la construcción de un sistema europeo común de asilo. A largo plazo se pretende un procedimiento y un estatuto de refugiado homogéneo. Entre tanto, los objetivos declarados incluyen la determinación clara y viable de qué estado es responsable del examen de la solicitud de asilo, normas comunes de procedimiento, y la aproximación de las condiciones mínimas de acogida y reconocimiento del estatuto de refugiado. La discusión entre los estados miembros de la Unión en cuanto al reparto de los costes de la acogida de refugiados se ha prolongado durante el año 2000, en diversos foros y ocasiones. En Tampere no prosperó la aspiración alemana de establecer cuotas por países para el reparto de las solicitudes de asilo, pero este tipo de solución se ha vuelto a poner sobre la mesa en las reuniones de ministros del Interior al tratar de repartir responsabilidades en caso de que una guerra o una catástrofe natural generen un éxodo parecido al yugoslavo. Se optó por repartir los costes del asilo más que los asilados, creando un fondo financiero para afrontar la integración de los mismos en los países de destino; pero al tratar de extender esta solución a posibles contingencias futuras han surgido desavenencias en cuanto a la distribución de los fondos por países (como otro medio para evitar la concentración de las solicitudes en un puñado de países, la Comisión Europea ha propuesto la armonización de los derechos concedidos a los refugiados en los diversos estados, garantizando el acceso a la educación, la vivienda y la sanidad y permitiendo el trabajo remunerado). Tal vez más efectivos que estos intentos de puesta en común, a la hora de limitar el crecimiento de las demandas de asilo, resulten las reformas restrictivas llevadas a cabo en la mayoría de los países europeos en los últimos años. En general, se ha incrementado el porcentaje de denegaciones de asilo; así como el de solicitudes no resueltas.

En el RD 203/95, de 10 de febrero, se vino a aprobar el reglamento de aplicación de la Ley 5/1984, de 26 de marzo, reguladora del derecho de asilo y de la condición de refugiado, modificada por la Ley 9/1994, de 19 de mayo.²³

2.4 OTRAS ACTUACIONES NORMATIVAS RELEVANTES EN MATERIA DE INMIGRACIÓN

2.4.1 La proposición no de ley de 09-04-1991

Fue un intento malogrado para avanzar, siendo la realidad de los hechos la que constató el fracaso del objetivo primordial de la misma Proposición no de Ley expresado en el punto 1):

“Desarrollar una política activa de inmigración para responder de forma ágil y eficaz a las necesidades de mano de obra de la economía española”.

Se trata de una proposición que abarca once medidas de distinta naturaleza y desigual alcance para el futuro de la política migratoria.

Como antecedente de la misma transcribimos los objetivos a cumplir:

“La política española hacía los extranjeros residentes en nuestro país debe estar basada en la más amplia igualdad de derechos con los españoles, de acuerdo con la Constitución y la LO sobre De-

²³ El Reglamento se centra en el procedimiento para determinar el reconocimiento de la condición de refugiado y las normas y garantías que deben regir los procedimientos de inadmisión a trámite, tanto en frontera como en el interior del territorio. Trata, asimismo, de los efectos de las resoluciones favorables o desfavorables a las solicitudes de asilo, y los recursos que pueden interponerse frente a una resolución desfavorable, tanto en vía administrativa como jurisdiccional, regulando en especial el contenido y efectos del informe favorable del ACNUR en el procedimiento de inadmisión a trámite en fronteras. Contempla asimismo la situación especial que plantean los desplazados a consecuencia de conflictos o disturbios graves de carácter político, étnico o religioso, para los que se crea una cobertura legal específica que incluye su acceso a las estructuras asistenciales previstas para los solicitantes de asilo y refugiados.

rechos y Libertades de los Extranjeros en España. Para ello, los poderes públicos deben llevar una acción decidida para asegurar la integración social de los extranjeros en la comunidad nacional, así como promover la modernización y adecuación de la infraestructura administrativa encargada de la gestión de la extranjería”.

La descripción cronológica relevante del procedimiento tiene su punto de partida el 2 de diciembre 1990 momento en el cual el Gobierno remite su informe al Parlamento, denominado “Situación de los extranjeros en España. Líneas básicas de la política española de extranjería”, y en él, después de un análisis de la evolución registrada en nuestro país, se establecen las líneas básicas de actuación para el futuro.

Ante el compromiso que todo ello suponía, finalmente el Partido Socialista Obrero Español (PSOE) presenta en el Congreso de Diputados una proposición no de ley en la que se insta al Gobierno a llevar a cabo once medidas presentadas como objetivo y programa de actuación.

La frustración legislativa se debió entre otras causas a: el retraso del desarrollo normativo, la complejidad del procedimiento, la no motivación de las resoluciones denegatorias de visado creando indefensión, los expedientes paralizados...

2.4.2 Los contingentes de trabajadores extranjeros

Para dar cumplimiento al mandato del Congreso de 9 de abril de 1991 que insta al Gobierno a canalizar y organizar los flujos de inmigración legal en función de las necesidades de mano de obra de la economía española y de la capacidad de absorción de la sociedad, el Consejo de Ministros adoptó un Acuerdo por el que se determina el contingente de autorizaciones para trabajadores extranjeros, estableciendo el procedimiento especial que permitiera una tra-

mitación ágil y eficaz de aquellas ofertas de empleo que el mercado nacional de trabajo no alcanza a atender y garantizando la preferencia de la mano de obra española, comunitaria y extranjera legalmente residente en nuestro país.

En el período analizado fueron aprobados diversos contingentes.²⁴ Todos ellos pretendían responder a las exigencias de una política activa de inmigración, resultando finalmente únicamente una herramienta que permitió mantener un cierto equilibrio entre los dos polos opuestos imposibles de conciliar: frontera de puertas abiertas y fronteras de puertas cerradas, permitiendo documentar a través de las ofertas nominativas a personas que se encontraban ya en nuestro país, insertas en el mercado de trabajo, aunque estuvieran en la economía sumergida.

2.4.3 El proceso excepcional de regularización: 10-6-1991, 10-12-1991

Fue una medida que implícitamente venía a aceptar que España se había convertido en país de inmigración; de alguna manera se reconocía también el fracaso del proceso anterior y la necesidad de aflorar la inmigración clandestina, para poder arrancar con una política de inmigración integradora.

2.4.4 La creación de las oficinas de extranjeros

Las Oficinas de Extranjeros se configuraron según el decreto de su creación (RD 1.521/1991, de 11 de octubre) como órganos de gestión interministerial dependientes de las Delegaciones del Gobierno y funcionalmente de los Ministerios de Interior, de Trabajo y Seguridad Social y de Asuntos Sociales. Se trata de Oficinas inte-

²⁴ Entre otros fueron aprobados los contingentes de: 1993, 1994, 1995, 1997...

gradas de servicios, funciones y personal en el ámbito provincial para garantizar una ágil y eficaz actuación de los poderes públicos en cuestiones de extranjería.

Desde su instauración, el número de estas oficinas integradas con ámbito provincial, se ha ido incrementando periódicamente toda vez que en el momento de su creación resultaba claramente insuficiente y no todas podían recibir la calificación plena de Oficina única. Las razones del retraso endémico inicial, que se argumentaba por los sucesivos gobiernos de forma sistemática, era la falta de medios materiales y los problemas competenciales entre las distintas Administraciones.

2.4.5 La instauración de la comisión interministerial de extranjería²⁵

Se crea mediante el RD 511/1992, 14 de mayo, siete años después de la promulgación de la LO 7/85.

Su objetivo es el indicado por el Gobierno en el informe remitido al Congreso el 2 de diciembre de 1990:

“Una política coherente de extranjería debería ir acompañada de una mayor coordinación de la actuación administrativa de los diversos Departamentos ministeriales con competencia en la materia, mediante la creación de mecanismos y órganos específicos que asuman las distintas políticas sectoriales, les dé una coherencia de conjunto y posibiliten el centralizar toda la información disponible”.

2.4.6 El Plan para la integración social de los inmigrantes

El Plan para la integración social de los inmigrantes, aprobado por el Consejo de Ministros del 2 de diciembre de 1994. Se marcó los objetivos siguientes: 1) Eliminar la discriminación injustificada 2) Promover la convivencia basada en valores democráticos y en acti-

²⁵ Ver normativa reseñada para su integración y funciones.

tudes tolerantes 3) Garantizar una situación legal y socialmente estable 4) Combatir las barreras que dificultan la integración 5) Luchar contra la explotación de los trabajadores extranjeros 6) Movilizar a la sociedad contra el racismo y la xenofobia.

Utilizando para ello como instrumentos: el Observatorio Permanente de la Inmigración (OPI) y el FISl.

2.4.7 Constitución del Foro para la Integración Social de los Inmigrantes

El FISl fue creado por el RD 490/1995,²⁶ de 7 de abril, y desarrollado por la Orden Ministerial (OM) de 15 de octubre de 1995, por la que se designa a las Asociaciones de Inmigrantes y Refugiados y Organizaciones no gubernamentales de apoyo a dichos colectivos para formar parte como vocales del Foro.

2.4.8 Orígenes del Observatorio Permanente de la Inmigración

El Plan para la Integración Social de los Inmigrantes, aprobado por Acuerdo del Consejo de Ministros de 2 de diciembre de 1994, creó el Observatorio Permanente de la Inmigración, cuya gestión fue atribuida posteriormente, por RD 140/1997, de 31 de enero, al Instituto de Migraciones y Servicios Sociales, Entidad gestora de la Seguridad Social adscrita al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales

Este órgano en sus inicios fue un instrumento, del referido Plan de Integración, para diagnosticar y pronosticar la realidad migratoria, al objeto de poder desarrollar una política activa de inmigra-

²⁶ Ver artículos 2, 3 y 4, respectivamente, en cuanto a su naturaleza jurídica, funciones y composición.

ción integrada e integradora evaluando el impacto en nuestra sociedad.²⁷

2.4.9 El reglamento reformado de la LO 7/85: RD 155/96 de 2 de febrero

El contenido de este Reglamento²⁸ fue valorado por diferentes instituciones progresistas del país de forma positiva,²⁹ aun reconociendo que existen limitaciones y carencias,³⁰ derivadas en particular del marco normativo en que ha de encuadrarse, que conlleva reser-

²⁷ Con posterioridad el RD 345/2001, de 4 de abril, vino a regular el OPI estableciendo el objeto en su art. 1: *“Se regula el Observatorio Permanente de la Inmigración como órgano colegiado con funciones de recogida de datos, análisis y estudio de las magnitudes y características de la realidad inmigratoria, y la difusión de la información obtenida, con la finalidad de conocer su tendencia y evolución, y preparar propuestas dirigidas a la canalización de los flujos migratorios y la integración de los residentes extranjeros”*.

²⁸ Ver exposición de motivos del mismo justificando las razones de su reforma.

²⁹ En este sentido en opinión del FISE, coincidiendo de esta manera con alguno de los puntos expresados en la exposición de motivos -ver nota anterior- del mencionado RD 155/96, fue estimada su utilidad por: 1) Su adecuación a los convenios internacionales suscritos por España. 2) Su adecuación a la ley 30/92, de 26 de noviembre: organización administrativa, simplificación de trámites, silencio administrativo, procedimiento sancionador, prescripción, etc. 3) Novedades en la regulación y correspondientes garantías de protección de los derechos y libertades de los extranjeros. 4) La protección de los menores extranjeros: educación, salud y prestaciones sociales. 5) Simplificación de trámites en la obtención de permisos de residencia y trabajo. 6) Establecimiento del permiso de residencia permanente. 7) Establecimiento del contingente. 8) Regulación del derecho a la reagrupación familiar, con permisos independientes del reagrupante en determinados supuestos. 9) Reconocimiento del arraigo. 10) Introducción de elementos de ponderación sobre el criterio de proporcionalidad de las sanciones...

³⁰ Como crítica genérica se le atribuye imposibilitar el desarrollo de una política activa de inmigración para responder de forma ágil y eficaz a las necesidades de mano de obra de la economía española a través de la simplificación de trámites para la obtención de los distintos permisos. Una de las restricciones más censuradas fue la redacción del artículo 92 que consideraba al visado como un requisito ineludible para la concesión de los permisos de trabajo y residencia. En este sentido, el FISE manifestó: *“creemos que el art. 92 del RD 155/96 establece un requisito exorbitante al paralizar cualquier expediente administrativo, limitando además la forma de la prueba de la solicitud del visado (...)”* En la misma línea de reproba- ción un sector doctrinal mayoritario consideró que este reglamento no aportó solu- ciones válidas a las deficiencias de legalidad del conjunto de situaciones preexis- tentes.

va de ley, y de la falta de una definición de la política migratoria a seguir, coordinada por un órgano con capacidad suficiente como para evitar el continuo conflicto de competencias entre las Comisiones delegadas de la Comisión Interministerial de Extranjería y que han dejado su huella en el Reglamento, como condición *sine qua non* para su aprobación.

2.4.10 La Proposición no de ley de 24-09-1996

Fue aprobada con motivo del debate de la moción consecuencia de una interpelación urgente del Grupo Socialista del Congreso, instando al Gobierno a desarrollar una política activa de regulación de flujos y de integración, en la línea de la Proposición no de Ley de 9-4-1991. Consta de dieciséis puntos. Nace por tanto de un debate circunstancial que se consuma mediante un mandato al Gobierno, pero sin plazos. Contempla medidas parciales y reproduce prácticamente puntos y mandatos de la del 9-4-1991 reseñada *ut supra*.

Sólo retenemos tres puntos de esta Proposición no de Ley, como realmente importantes:

- La Fijación anual de los contingentes en número suficiente según las necesidades de los diferentes sectores económicos implicados y la propia capacidad de las diferentes Administraciones para desarrollar medidas de integración de estos inmigrantes.
- El intento de llevar a cabo las acciones pertinentes para aflorar todas las situaciones de irregularidad que se habían ido produciendo en esos años.
- La dotación de recursos suficientes al Plan de Integración de los Inmigrantes para la adecuada atención de estos crecientes colectivos y la potenciación del FISI como cauce de participación, diá-

logo, propuesta y búsqueda de soluciones entre las Administraciones, los movimientos sociales y los propios afectados.

Capítulo 3

LA LO 4/2000, DE 11 DE ENERO, SOBRE DERECHOS Y LIBERTADES DE LOS EXTRANJEROS EN ESPAÑA Y SU INTEGRACIÓN SOCIAL. REFORMAS Y REGLAMENTOS DE DESARROLLO.

Para un mejor entendimiento de la redacción definitiva que ha tenido la normativa vigente en materia de extranjería, realizaremos a continuación algunas explicaciones y reflexiones sobre las diferentes alternativas planteadas en la tramitación parlamentaria de la ley con las consecuencias cambiantes que repercutieron en el texto final.³¹

En marzo de 1998 con la presentación en el Congreso de Diputados por parte de *Convergència i Unió* (CiU), Izquierda Unida (IU) y Grupo Mixto de sendas proposiciones de LO, comenzó el debate político en torno a una futura ley de extranjería que vendría a sustituir a la LO 7/85, vigente en aquel momento. En fechas posteriores aproximadamente un año, las tres proposiciones mencionadas acabaron finalmente refundidas en un texto único con las enmiendas oportunas, continuando las fases de la discusión parlamentaria por el procedimiento de urgencia. En las exposiciones de motivos las mencionadas proposiciones coincidían en argumentar, de forma generosa, la necesidad de pasar de una política meramente policial, o de control de flujos, a una política que permitiese la integración social y evitase la discriminación de unos inmigrantes cuyas intencio-

³¹ Se ha de tener en cuenta que la LO, de referencia, en su art. 1.3 incorporado en su última reforma, LO 14/2003 de 20 de noviembre, dispone: “*los nacionales de los Estados miembros de la UE y aquellos a quienes sea de aplicación el régimen comunitario se regirán por la legislación de la UE, siéndoles de aplicación la presente Ley en aquellos aspectos que pudieran ser más favorables*”. En este sentido será por tanto de aplicación subsidiaria, en los aspectos más favorables, para las personas incluidas en el ámbito de aplicación del RD 178/2003, de 14 de febrero, sobre entrada y permanencia en España de nacionales de Estados miembros de la UE y de otros Estados parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo (ver art. 2 del Real Decreto consignado).

nes de permanencia resultaban evidentes a finales de los años noventa. Para ello pretendían reconocer a los extranjeros una serie de derechos que tendiesen a equipararles con los españoles, y permitiesen el ejercicio de los derechos fundamentales que la Constitución ofrece sin límites de nacionalidad.³²

Por su parte el PSOE respondió a estas tres propuestas con numerosas enmiendas, y con una enmienda a la totalidad que presentaba un texto alternativo muy detallado. Partiendo de una exposición de motivos similar a las de los anteriores partidos, en que afirmaba la falta de adecuación entre la norma de 1985 y el carácter estructural de la inmigración en España, la propuesta del PSOE se distinguía de las anteriores porque incluía una sección sobre “medidas para la promoción e integración social” de los extranjeros en que caracterizaba las condiciones de participación de los extranjeros en el sistema educativo y de asistencia social, tanto en los programas generales como en los específicamente previstos para los inmigrantes.

En cuanto al Partido Popular, en el gobierno, realizó la presentación de diversas enmiendas justificando su necesidad, principalmente, en la adaptación de la norma a los compromisos europeos (Schengen, Dublín, Consejo Europeo de Tampere...). El grupo en el gobierno, con una mayoría limitada, no propuso un texto alternativo, y renunció a protagonizar la discusión del texto en el Congreso de Diputados. La postura sobre la discusión y tramitación de la ley en el Senado, cámara en la que el Partido Popular (PP) disponía de mayoría absoluta, fue radicalmente diferente, presentando 112 enmien-

³² Ver (Boletín Oficial de las Cortes Generales -BOCG-, Congreso, Serie B, nº 175-1 y 179-1, 18-3-1998; nº 189-1, 2-4-1998). De las proposiciones presentadas la más “progresista” fue la del Grupo Mixto que recogía entre otros derechos: la creación de centros docentes, acceso a las prestaciones y asistencias sociales (ayuda a vivienda, sistema de becas, función pública), sindicación y huelga a todos los extranjeros...

das para modificar el articulado de la ley.³³ Paradójicamente las modificaciones introducidas en el Senado resultaron rechazadas en la aprobación definitiva de la ley en el Congreso, sin que el grupo en el gobierno pudiera impedirlo, toda vez que carecía de la mayoría absoluta necesaria.

Con el cambio de coyuntura política, de mayoría absoluta en ambas cámaras legislativas, en el año 2000 el grupo popular retomó buena parte de las enmiendas rechazadas en la primera ley al elaborar su Proyecto de LO de reforma de la LO 4/2000 publicándose la LO 8/2000, de 22 de diciembre, que entró en vigor el día 23 de enero de 2001.³⁴ En la aprobación final, el PP contó con los votos de CiU y Coalición Canaria, pero no con los del PSOE, partido con el que había consensuado buena parte de las modificaciones³⁵ introducidas durante la tramitación.³⁶

Conseguida la aprobación definitiva de la ley de reforma 8/2000, el partido del gobierno cumplía su compromiso electoral, y

³³ En esta fase quedaron patentes las diferencias de opinión dentro del partido y del gobierno, triunfando las iniciativas más restrictivas del ministro del Interior de la época, Jaime Mayor Oreja, en detrimento de las del ministro de Trabajo y Asuntos Sociales, Manuel Pimentel, más próximas a las de los otros grupos. (Ver BOCG, Congreso, Serie B, nº 330-6, 22-12-1999). Las enmiendas relativas a derechos y libertades se justificaban en aras de la desigualdad reconocida en la Constitución entre españoles y extranjeros al respecto, y de la desigualdad de condición entre los extranjeros con presencia legal e ilegal en España. (Ver BOCG, Senado, Serie III B, nº 44 (c), 10-12-1999).

³⁴ Ver BOCG, Congreso, Serie A, nº 12-1, 11-9-2000.

³⁵ También modificó el gobierno su proyecto de ley para acoger algunas de las opiniones del Consejo General del Poder Judicial (CGPJ) y el Consejo de Estado, que emitieron sus informes entre quejas por no haber sido consultados como prevén las normas. Desoyó el gobierno sin embargo la recomendación del CGPJ de reconocer los derechos de huelga, sindicación, reunión y asociación a los irregulares. Las asociaciones de juristas se dividieron en su opinión sobre este último aspecto: Jueces para la Democracia y Francisco de Vitoria defendieron su carácter de derechos de la persona, mientras que la Asociación Profesional para la Magistratura los vinculó a la condición de trabajador o residente legal (*El País*, 5-8-2000).

³⁶ BOCG, Congreso, Serie A, nº 12-5, 18-10-2000; nº 12-10, 29-11-2000; Senado, Serie II, nº 9 (b) y 9 (e), 4-12-2000; nº 9 (g), 19-12-2000.

generaba una segunda ola de debate público, al enfrentarse, en mayor o menor grado, a todos los partidos de la oposición, y a las asociaciones y sindicatos. Uno de los puntos críticos de esta primera reforma afectaban a los inmigrantes ilegales, que no podían ejercer varios de los derechos y libertades contemplados en la ley, al recogerse la posibilidad de ser expulsados del territorio español si eran detectados. Pero además de estos asuntos principales, dicha reforma introdujo multitud de cambios menores que perseguían un mayor rigor en el control de flujos y una diferenciación más clara en el status jurídico de las diferentes categorías de inmigrantes, no sólo entre legales e ilegales, sino también entre residentes y no residentes.

Ulteriormente, con una menor carga política y sin repercusiones sociales e institucionales de una trascendencia equiparable a los vividos para la ley de reforma 8/2000, la “ley de extranjería” ha sido reformada cronológicamente:

- Por la LO 11/2003, de 29 de septiembre, de medidas concretas en materia de seguridad ciudadana, violencia doméstica e integración social de los extranjeros. Esta LO viene a completar el conjunto de medidas legislativas que servían de desarrollo al Plan de lucha contra la delincuencia, presentado por el Gobierno el día 12 de septiembre de 2002, que contemplaba un conjunto de actuaciones incluyendo medidas tanto organizativas como legislativas. Entre estas últimas se ponía un especial acento en las medidas dirigidas a fortalecer la seguridad ciudadana, combatir la violencia doméstica y favorecer la integración social de los extranjeros.

- Por la LO 14/2003, de 20 de noviembre, de Reforma de la LO 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, modificada por la LO 8/2000, de 22 de diciembre; de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local; de la Ley 30/1992, de 26 de

noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y de la Ley 3/1991, de 10 de enero, de Competencia Desleal. La ley referida tiene entre sus finalidades facilitar los medios de desarrollo de la inmigración respetuosa con los cauces legales, reforzando los mecanismos para incidir en la lucha contra la inmigración ilegal, cada vez más organizada³⁷ y con mayores recursos para la consecución de sus objetivos. A la vez que pretende adaptar la normativa interna en esta materia a las decisiones que durante los dos últimos años han sido tomadas en el seno de la UE, e incorporar determinadas consideraciones técnicas efectuadas por el Tribunal Supremo sobre extranjería e inmigración.

3.1 ANÁLISIS DE LAS REFORMAS Y CAMBIOS DE LA LEY

3.1.1 LO 8/2000, de 22 de diciembre

Entrando en el examen del texto de la ley de extranjería, se constata en la ley de reforma analizada, parte inicial de la exposición de motivos, las consideraciones esgrimidas por el gobierno para su justificación:

“El 12 de enero de 2000 se publicó en el Boletín Oficial del Estado la LO 4/2000 (...) habiéndose detectado durante su vigencia aspectos en los que la realidad del fenómeno migratorio supera las previsiones de la norma. Al mismo tiempo, nuestra normativa debe ser conforme con los compromisos asumidos por España, concretamente, con las conclusiones adoptadas (...) en Tampere sobre la creación de un espacio de libertad, seguridad y justicia”.

³⁷ Una definición operativa de inmigración ilegal organizada es la dada por Europol conforme al Convenio de Aplicación del Acuerdo Schengen de 19-06-1990: “(...) actividades cuyo objetivo es facilitar, con fines económicos, la entrada, residencia o empleo de inmigrantes ilegales en el territorio de un Estado miembro de la UE vulnerando las normas y condiciones aplicables a estos supuestos en el Estado miembro afectado”.

En el Título I, el principal cambio en este apartado es la mencionada exclusión de los inmigrantes ilegales del ejercicio de algunos de los derechos, garantizados a todos los extranjeros sin distinción en la primera versión de la ley. Los derechos de reunión, asociación y sindicación³⁸ se modifican con una formulación complicada y de dudosa constitucionalidad (fruto de las transacciones con el PSOE en el Congreso), de modo que todos los extranjeros los ostentan pero sólo podrán ejercerlos cuando obtengan autorización de estancia o residencia en España. Igualmente, el derecho de huelga³⁹ sólo podrán ejercerlo cuando estén autorizados a trabajar; a su vez, tendrán derecho al trabajo por cuenta propia o ajena, en el sector privado, “cuando reúnan los requisitos” legales para ello, y en el sector público, cuando obtengan un permiso de residencia.⁴⁰ Por último, la ayuda para la vivienda⁴¹ será un derecho de los residentes, cuando la ley de extranjería incluía a todos los extranjeros empadronados.

La norma reformada atribuye el derecho a la reagrupación familiar⁴² al extranjero residente, en vez de a sus familiares, además de definirlo más rigurosamente y condicionarlo a nuevos factores. Ahora el trabajador tendrá que haber residido legalmente al menos un año en España antes de solicitar la reagrupación, y deberá contar con un permiso para otro año, un alojamiento adecuado y medios de subsistencia. Los familiares reagrupados obtendrán una residencia limitada en el tiempo, de duración igual a la del trabajador residente. Sólo disfrutarán un permiso de residencia independiente los cónyu-

³⁸ Ver art. 7, 8 y 11.

³⁹ Ver art. 11.2.

⁴⁰ Ver art.10.

⁴¹ Ver art. 13.

⁴² Ver Capítulo II del Título I.

ges, cuando obtengan autorización para trabajar y acrediten haber vivido dos años en España con el trabajador, y los hijos, cuando cumplan la mayoría de edad. Si se rompe el vínculo matrimonial, los cónyuges conservarán la residencia, pero este derecho se podrá limitar reglamentariamente introduciendo un tiempo de convivencia previo en España. Reglamentariamente también se podrá limitar el derecho a la reagrupación en cadena, esto es, a que quienes han obtenido la residencia por medio de una reagrupación puedan traer-se a sus familiares.

Otros tres derechos se definen más estrictamente. Primero, el derecho al sufragio⁴³ en las elecciones municipales atenderá a criterios de reciprocidad, y los extranjeros residentes y empadronados en un municipio podrán ser oídos en los asuntos que les afecten, pero sin los procesos específicos de elección de representantes de extranjeros⁴⁴ en los municipios que preveía la ley 4/2000. Segundo, el derecho al acceso a la educación⁴⁵ infantil contemplado en términos generales en la primera ley se sustituye por la garantía de un número de plazas suficientes para asegurar la escolarización de la población que lo solicite, y se introduce la posibilidad de una enseñanza específica para la integración de los inmigrantes, con respeto a su identidad cultural. Tercero y último, los límites al derecho a la libertad de circulación⁴⁶ en caso de estado de excepción o sitio podrán incluir la presentación periódica ante las autoridades o el alejamiento de fronteras o núcleos de población concretos, medidas que el Ministerio del Interior deberá tomar de forma individualizada, motivada y en proporción a las circunstancias que las originan. La relación de los

⁴³ Ver art. 6.

⁴⁴ Ver art. 6.2 de la Ley 4/2000 en su redacción inicial.

⁴⁵ Ver art. 9.

⁴⁶ Ver art. 5.2.

extranjeros con las administraciones públicas se ve modificada por la graduación del derecho a la asistencia jurídica gratuita, y por las excepciones introducidas en las garantías sobre el procedimiento administrativo. La asistencia jurídica gratuita⁴⁷ se limita, en los procedimientos administrativos y judiciales que impliquen la denegación de la entrada, su devolución o la expulsión, y en todos los procedimientos de asilo, a los extranjeros que se hallen en España y carezcan de recursos económicos suficientes. En el resto de los litigios judiciales, se ofrece sólo a los extranjeros residentes, cuando la ley de extranjería la ofrecía a todos los empadronados.⁴⁸ En cuanto a las garantías sobre el procedimiento administrativo,⁴⁹ como la audiencia del interesado y la motivación de las resoluciones, se exceptúan los casos de denegación de visados, que sólo deberá ser motivada cuando se trate de reagrupación familiar o trabajo por cuenta ajena. En la concesión de permisos de trabajo y residencia (que no en la prórroga) el silencio administrativo⁵⁰ tendrá carácter negativo, esto es, si transcurridos los tres meses de plazo desde la solicitud no hay respuesta deberá entenderse que el permiso ha sido denegado. En estas reformas, de la ley, se apoyan las protestas de las asociaciones de representación y apoyo a los inmigrantes, y de los partidos de la oposición, sobre la carencia de un derecho a la tutela judicial efectiva de los extranjeros.

El Título II de la ley de extranjería y de su ley de reforma, de régimen jurídico de los extranjeros, especifica los requisitos de acceso a los diversos círculos de status jurídico creados en el título primero, a través de las condiciones para la obtención del visado o la

⁴⁷ Ver art. 22.

⁴⁸ Ver art. 20.2 de la Ley 4/2000 en su redacción inicial.

⁴⁹ Ver art. 20.2

⁵⁰ Ver disposición adicional primera.

autorización de entrada al país, de los permisos de residencia temporal y permanente, y los permisos de trabajo. La ley de reforma contempla una vía de acceso muy particular, pero muy relevante para el control de los flujos desde África, en el caso de los indocumentados no apátridas; y detalla en mayor medida los criterios de fijación de tasas⁵¹ por expedición de documentos y permisos y los procedimientos para su gestión y recaudación. Entre los requisitos de entrada en el territorio español y la expedición de visados la ley de reforma introduce modificaciones que hacen referencia a los convenios internacionales,⁵² en particular a los firmados en Schengen (que incluyen propósitos de homogeneización de criterios y formatos de los visados, y una lista negra de personas no admisibles en los países firmantes). La nueva ley permite orientar la concesión de visados en función de los fines de la política exterior (y otras políticas: de emigración, económica y seguridad ciudadana) española; y elimina la referencia a la exención de visado por motivos humanitarios, sanitarios, de colaboración con la justicia, o de reagrupación familiar.⁵³ Como ya hemos señalado, excluye la necesidad de motivar la denegación de visado, excepto para los de residencia para reagrupación familiar y trabajo por cuenta ajena,⁵⁴ cuando en la versión anterior de la ley la denegación sólo podría dejar de ser motivada excepcional y temporalmente para nacionales de un determinado país o zona geográfica, si no tenían un derecho subjetivo reconocido en las leyes a residir en España.⁵⁵ Por último, desaparece también el plazo máximo

⁵¹ Ver Capítulo IV del Título II.

⁵² Ver arts. 25.1 y 27.3.

⁵³ Ver art.25.1 de la Ley 4/2000 en su redacción inicial.

⁵⁴ Ver art. 27.5.

⁵⁵ Ver art. 25.3 de la Ley 4/2000 en su redacción inicial.

para la expedición de visado, establecido en la ley 4/2000, de tres meses desde su solicitud.⁵⁶

Para la entrada en el territorio y el acceso a la residencia se introduce un muy particular régimen de indocumentados, que deberá definirse mejor en un reglamento posterior, y que se refiere a una situación frecuente y problemática en España, ya que a los inmigrantes ilegales que carecen de documentación de identidad se suman los que la destruyen o la esconden para evitar la devolución a su país de origen. Según este régimen, quienes manifiesten que por causa insuperable, distinta de la apatridia, no puede ser documentado por las autoridades de ningún país, podrá excepcionalmente obtener un documento identificativo especial, un permiso de residencia y de trabajo de la misma duración que ese documento, y un título de viaje.⁵⁷ En particular, se regulan con más detalle los pasos a seguir en caso de que las fuerzas de orden público localicen a un extranjero indocumentado que se declare (o que se sospeche) menor de edad. Se le dará la atención inmediata que precise, y se dejará la identificación de su edad en manos del Ministerio Fiscal (en vez de los juzgados de menores designados por la ley de extranjería). Podrán intervenir en las pruebas de edad las instituciones sanitarias, y la policía podrá investigar la información disponible sobre ellos en las instituciones públicas, nacionales o extranjeras, encargadas de su protección. Su retorno o no al país de origen se regirá por el principio de reagrupación familiar del menor; si se acredita la imposibilidad del retorno, se le concederá un permiso de residencia pero quedará tutelado por una administración pública.⁵⁸

⁵⁶ Ver art. 25.4 de la Ley 4/2000 en su redacción inicial.

⁵⁷ Ver art. 34.2.

⁵⁸ Ver art. 35.

Tras regular la entrada al territorio español, ambas leyes contemplan la salida. Aunque los motivos de expulsión por haber cometido infracciones a la propia ley se detallan en el título tercero, en este segundo apartado se enumeran los supuestos de salida obligatoria. Se conservan los tres casos contemplados en la anterior versión de la ley: por orden judicial en función del Código Penal, por orden administrativa en función de la propia ley y por denegación administrativa de las solicitudes de permanencia formuladas por el extranjero en cuestión. Pero este último caso se modifica en dos sentidos, cruciales para el control de flujos. En primer lugar, la reforma elimina la excepción contemplada en la ley 4/2000 según la cual no tendría que abandonar el país el extranjero que cursó la solicitud denegada por el procedimiento de regularización permanente previsto en la ley, que se puntualiza en el párrafo siguiente. En segundo lugar, más importante, la reforma añade en general la “falta de autorización para encontrarse en España” como causa de salida obligatoria. Con estos dos cambios se abre el camino para la expulsión de los ilegales detectados en el territorio español que no hayan cometido delito ni presentado solicitud alguna, o que hayan visto denegados los permisos solicitados.⁵⁹ Por otro lado, se podrá excepcionalmente prohibir la salida por razones de salud pública o seguridad nacional.

El procedimiento de regularización permanente previsto en la ley de extranjería, y endurecido pero no eliminado en la ley de reforma, abre una vía de acceso a la residencia tras un período prolongado de permanencia ilegal en el país. La primera ley ofrecía el permiso de residencia temporal a los extranjeros que acreditasen una estancia ininterrumpida de dos años en España, estuviesen em-

⁵⁹ Ver art. 28.3

padronados y contasen con medios suficientes de vida.⁶⁰ La segunda ley alarga el plazo de permanencia ilegal a cinco años, y reserva para un reglamento posterior la definición de los requisitos para probar, en particular, pero no sólo, los medios de vida y la permanencia ininterrumpida en España.⁶¹ El período de espera resulta así igual al que tienen que cumplir los residentes temporales antes de acceder a la residencia permanente: cinco años que ahora habrán de ser continuados (excepto vacaciones)⁶² mientras que en la ley 4/2000 podían ser interrumpidos. Junto a este modo de acceso automático a la residencia temporal desde la ilegalidad, la reforma introduce excepciones humanitarias, más discrecionales, a las normas, como la posibilidad de concesión extraordinaria de la residencia temporal si se acredita una situación de arraigo,⁶³ o de la exención de visado si se cumplen los requisitos de la residencia temporal.⁶⁴ También amplía la nueva versión de la ley el margen de acción de las administraciones públicas en cuanto al acceso a la residencia temporal de los delincuentes que han cumplido pena, han sido indultados o están en situación de remisión condicional de la pena: esta condición, según la ley de extranjería, “no será obstáculo” para la obtención de la residencia temporal, mientras que según la ley de reforma, la concesión del permiso “se valorará, en función de las circunstancias de cada supuesto”.⁶⁵

Los permisos de residencia no serán suficientes para trabajar en España, como pretendían originalmente varios de los partidos menores. La ley de reforma afirma explícitamente que para poder

⁶⁰ Ver art. 29.3 de la Ley 4/2000 en su redacción inicial.

⁶¹ Ver art. 31.3.

⁶² Ver art. 32.2.

⁶³ Ver art. 31.4.

⁶⁴ Ver art. 31.7.

⁶⁵ Ver art. 31.5.

ejercer cualquier actividad lucrativa el extranjero deberá obtener, además del permiso de residencia o estancia, una autorización administrativa para trabajar.⁶⁶ Aparte de esta reafirmación del permiso de trabajo como documento básico de los inmigrantes, la reforma incluye una modificación que afecta al número de permisos de trabajo concedidos, al condicionar la publicación de un contingente de trabajadores inmigrantes cada año, prevista en la ley 4/2000, al hecho de que “exista necesidad de mano de obra”. El contingente tendrá carácter anual pero no será obligatorio; por otro lado, las comunidades autónomas podrán elevar propuestas a la hora de elaborarlo, incluyendo número y características de las ofertas de empleo.⁶⁷ Las comunidades autónomas también informarán al gobierno central para la regulación reglamentaria de los permisos de trabajo de los temporeros, un grupo en cuyo caso la garantía de alojamiento digno por parte de los empresarios será condición para la concesión de permisos de trabajo (y no sólo un buen propósito por el cual velarían las administraciones públicas, como en la norma anterior).⁶⁸

El Título III de las dos leyes aquí comparadas está dedicado a las infracciones a las mismas y los modos de sancionarlas. El objetivo central de la reforma en esta sección consistió en introducir, como infracción sancionable con expulsión, la permanencia de forma ilegal en el territorio español, de acuerdo, con la práctica en otros países europeos y con las conclusiones del Consejo Europeo de Tampere. También puede resultar muy relevante (y problemática) en la práctica la atribución de responsabilidad en el control de la inmigración ilegal a los transportistas, al tipificar la falta de comprobación de la documentación necesaria para el viaje y la entrada en el país como

⁶⁶ Ver art. 36.1.

⁶⁷ Ver art. 39.

⁶⁸ Ver art. 42.

infracción muy grave de la ley de extranjería. En ambos aspectos el partido en el gobierno retomó, al elaborar el proyecto de ley de reforma, las enmiendas presentadas en el Senado a la primera versión de la ley.

La ley de reforma, estipula que podrá sancionarse con la expulsión,⁶⁹ en lugar de multa: 1) a los extranjeros que se encuentren irregularmente en territorio español (por tener caducada más de tres meses la prórroga de estancia o residencia), y no hayan solicitado renovación en los plazos reglamentarios; 2) quienes no cuenten con permiso de residencia y estén trabajando sin permiso; 3) los que incurran en ocultación dolosa o falsedad grave en la comunicación de los cambios de nacionalidad, estado civil o domicilio que afecten a su status legal en España; 4) aquellos extranjeros que infrinjan las medidas impuestas por razón de seguridad pública, de presentación periódica o de alejamiento de fronteras o núcleos de población; 5) la participación por el extranjero en la realización de actividades contrarias al orden público previstas como graves en la LO 1/1992; 6) quienes hayan sido condenados, dentro o fuera del país, por un delito doloso sancionado en la legislación española con pena privativa de la libertad superior a un año, salvo que los antecedentes penales hayan sido cancelados.⁷⁰

Por su especialidad, realizaremos alguna observación sobre la regulación de la expulsión con intervención judicial, apartado 7 del artículo 57:

⁶⁹ Ver Artículo 57 sobre "*Expulsión del territorio*" (redactado conforme a la LO 8/2000, de 22 de diciembre).

⁷⁰ Se observa como la ley de reforma, en el art. 57, ha restablecido como posibles causas de expulsión algunos de los supuestos eliminados por la Ley 4/2000, anterior a la reforma, recuperando parte de la antigua regulación de la derogada Ley 7/85 de extranjería. Ver artículo 26 de esta última.

El mecanismo de autorización de salida o en su caso la expulsión⁷¹ con aprobación de la autoridad judicial, básicamente, ha mantenido la redacción del mismo en la ley de reforma para los casos en que el extranjero se encuentre procesado o inculcado en un procedimiento por delitos castigados con penas privativas de libertad inferiores a seis años. La ley de reforma añadió un párrafo en el que regula la no aplicación del apartado cuando se imputen los delitos tipificados en los artículos 312, 318 bis, 515.6º, 517 y 518 del Código Penal.⁷² En cuanto a la referencia del artículo 89⁷³ del Código Penal, permanece en la reforma estudiada sin variación alguna su aplicabilidad para los condenados por sentencia firme no residentes legalmente en España.

A modo de acotación sobre la aplicación del art. 89 del Código Penal (CP) siguiendo al profesor S. MIR, se formulan dos situaciones: a) bien sea para el caso de penas privativas de libertad inferior a seis años; b) bien para penas de prisión igual o superior a seis años. En el primer caso podrá realizarse facultativamente por completo la sustitución de la pena por la expulsión. En el segundo caso y una vez que se hayan cumplido las tres cuartas partes de la condena y asimismo de forma discrecional no imperativa se podría hacer efectiva la expulsión. En ambos casos se cumplirá el requisito de la audiencia del interesado. Dice el autor seguido:

“En el segundo caso la expulsión resultaría injusta si el sujeto se encontrase en las condiciones que el art. 90 considera suficientes para que deba concederse la libertad condicional. Sería inadmisibile que la expulsión de extranjeros se concediese no como un sustitutivo

⁷¹ Siempre y cuando incurriera en alguna de las causas de expulsión previstas en la normativa.

⁷² En este caso el mismo artículo 57 en su apartado 8, establece la ejecución de la expulsión “una vez cumplida la pena privativa de libertad”.

⁷³ Ver art. 89 del CP

de la prisión, sino de la libertad condicional. Tal expulsión es más grave que la libertad condicional, y sería injusto, en comparación con los reclusos españoles (...) (1996: 719-720).

La línea doctrinal expuesta es seguida por un sector mayoritario de autores (SÁNCHEZ *et alii*, 1996: 507-508).

En relación con el apartado de la ley tratado, E. GARCÍA defiende como propuesta arriesgada de política criminal, lo siguiente:

“La expulsión en el ámbito penal es una medida que debe plantearse desvinculada de los objetivos propios de la política migratoria. Esto es, la lucha contra la inmigración ilegal debe ser un objetivo exclusivamente del ámbito administrativo. Desde el punto de vista de la regulación penal debería atenderse sólo a criterios de prevención general y especial. Lo que se propone, por tanto, es que, una vez que el extranjero se encuentre penalmente condenado, las medidas que se adopten sobre él (sustitución de pena por la expulsión, cumplimiento de pena y libertad condicional en su país de origen o cumplimiento de la condena en España) se orienten por criterios preventivos (singularmente preventivo-especiales), procurando por todos los medios la reinserción del extranjero en la sociedad, independientemente del país en el que lo haga.

La regulación de la expulsión con autorización judicial artículo 21.2 de la Ley de Extranjería de 1985, recogida en el artículo 53.4 de la Ley 4/2000 y en términos similares en la 8/2000, debería quedar reducida a supuestos en los que el principio de oportunidad no choque frontalmente con la necesidad de reafirmar el ordenamiento jurídico, y exclusivamente para los supuestos en los que el extranjero, encontrándose en situación de ilegalidad en el país (infracción administrativa que llevaría aparejada la sanción de expulsión), carezca de arraigo socio-familiar. Se evitaría de esta forma la expulsión de inmigrantes que han caído en una ilegalidad sobrevenida cuando existe un arraigo demostrado. Además, habrá de exigirse que el delito que ha motivado que el extranjero quede encartado como sospechoso en un procedimiento penal lleve aparejada una pena menos grave, esto es, inferior a 3 años de prisión.

Con esos requisitos se evita, por una parte, situaciones injustas con respecto a extranjeros que, por una mera sospecha penal, podrían ser expulsados pese a su arraigo social en el país; por otra, que quede vulnerada la reafirmación del ordenamiento jurídico al expulsarse a una persona sospechosa de un delito con pena superior a tres años de prisión” (2001: 519-520).

La ley de reforma detalla dos procedimientos de expulsión, preferente y general, y nuevas medidas cautelares que se podrán adoptar para evitar la fuga de los extranjeros que deben abandonar el país. Las órdenes de expulsión se tramitarán por procedimiento preferente en los casos que recoge el articulado⁷⁴ entre los cuales se encuentran: la estancia irregular, quienes han participado en actividades contrarias a la seguridad ciudadana o en el tráfico de personas, y de aquellos que no han cumplido las medidas de presentación periódica o alejamiento de fronteras y municipios específicos. Los interesados podrán realizar alegaciones en un plazo de 48 horas; si están detenidos, tendrán derecho a abogado e intérprete. En estos supuestos de urgencia la orden de expulsión se ejecutará de modo inmediato. En el resto de los casos se fijará un plazo para el abandono del territorio español, con un mínimo de 72 horas, transcurrido el cual se detendrá al extranjero y se le pondrá en la frontera. Si no se puede cumplir la expulsión en menos de 72 horas podrá internarse por un máximo de 40 días. El extranjero pagará el viaje de salida si tiene medios para ello. Si solicita el asilo se suspenderá la ejecución hasta su inadmisión a trámite o resolución final, en aplicación de la normativa específica.⁷⁵ Durante la tramitación de los expedientes de expulsión se podrán tomar nuevas medidas cautelares: residencia obligatoria en un determinado lugar, detención cautelar durante 72 horas o internamiento preventivo.⁷⁶ El internamiento se aplicará a quienes, habiendo sido expulsados, vuelvan a entrar en España, cuando la devolución no pueda realizarse en 72 horas,⁷⁷ tal

⁷⁴ Ver art. 63.

⁷⁵ Ver art. 64.

⁷⁶ Ver art. 61.

⁷⁷ Ver art. 58.5.

como preveía como posibilidad, no como procedimiento estándar, la primera ley de extranjería.⁷⁸

La responsabilidad atribuida a los transportistas les convierte en una prolongación del sistema administrativo de las entradas en España.⁷⁹ La ley de reforma incluye entre las infracciones muy graves el transporte de extranjeros hasta territorio español (incluido desde Ceuta y Melilla) sin haber comprobado la validez y vigencia de los títulos de viaje, documentos de identidad y visados.⁸⁰ Los transportistas están obligados a hacerse cargo sin pérdida de tiempo de los extranjeros cuyos documentos no sean aceptados en frontera, y deberán costear el mantenimiento del extranjero y el transporte de vuelta si así lo solicitan las autoridades de control de entrada. La devolución deberá producirse de inmediato, al territorio nacional desde el cual haya sido transportado, al que haya expedido el documento de viaje, o a cualquier otro donde esté garantizada su admisión.⁸¹ Las sanciones a los transportistas incluyen, además de las multas, la inmovilización del medio de transporte utilizado o incluso la suspensión de la actividad.⁸²

Finalmente en el Título IV, las novedades de la reforma han consistido básicamente en un compromiso de regulación del Consejo Superior de Política de Inmigración mediante RD y la concreción

⁷⁸ Ver art. 54.4, Ley 4/2000 anterior a la reforma.

⁷⁹ El papel de los transportistas resulta particularmente problemático en el caso de los solicitantes de asilo que no pueden cursar su candidatura desde su país de origen. Según la ley de reforma (en su art. 54.3), no constituye infracción el transporte hasta la frontera española de un extranjero que, habiendo presentado sin demora su solicitud de asilo, ésta le sea admitida a trámite. A primera vista, tanto el viajero como el transportista quedan así desprotegidos: el segundo, porque asume el riesgo de costear el retorno si la solicitud no resulta admitida; el primero, porque asume el riesgo de que el segundo se niegue a embarcarlo por no asumir el riesgo anterior.

⁸⁰ Ver art. 54.2 a)

⁸¹ Ver art. 54.2 b).

⁸² Ver art. 55

de la denominación del Foro como organismo en materia de integración de los inmigrantes.⁸³

Con respecto a la redacción del apartado 2 del artículo 70:

“Reglamentariamente se determinará su composición, competencias, régimen de funcionamiento y adscripción administrativa”.

Lo que se preveía iba a ser un cambio radical de la estructura y funciones del Foro, fue criticado posteriormente por el pleno de este organismo una vez conocidas las redacciones de los borradores existentes del nuevo reglamento que, en principio todo parecía indicar, iban dirigidos a reforzar la presencia de la Administración en la toma de decisiones de la institución.⁸⁴

Como comentario final a ley de reforma que nos ocupa, diremos que el endurecimiento de las sanciones impuestas a quienes entran o permanecen en España de un modo ilegal, incluyendo la expulsión, y a quienes les transportan, ha concentrado parte de las críticas vertidas sobre la indicada ley desde la oposición parlamentaria y de las asociaciones del ramo. Más tiempo y espacio en los medios de comunicación han merecido las protestas por la denegación del ejercicio de los derechos de reunión, asociación, sindicación y

⁸³ Ver art. 68.3 y 70.

⁸⁴ El rechazo del Foro a la ley de reforma respondía también a motivos institucionales. La ley afectaba al Foro como organización porque restringía a la integración de los inmigrantes la materia en que sería preceptivo su asesoramiento (dejando de lado la regulación de flujos) y abría la vía para la reforma de su composición y competencias mediante reglamento. En enero de 2001 el gobierno hizo circular un borrador de decreto ley sobre el Foro que eliminaba del mismo a las administraciones autonómicas y locales, sustituía las elecciones por la designación gubernamental a la hora de decidir qué asociaciones estarían representadas, y garantizaba a la administración central la mayoría (11 votos de los 21) (*El País*, 11-1-2001). Tras cosechar reacciones críticas de las asociaciones, los gobiernos autonómicos y los partidos políticos, el gobierno preparó un nuevo real decreto que contemplaba 24 vocales: ocho de las administraciones (cuatro del gobierno, dos de las comunidades autónomas y dos de los ayuntamientos), ocho de las asociaciones de inmigrantes y ocho de las Organizaciones No Gubernamentales (ONG) los sindicatos y los empresarios (*El País*, 28-2-2001).

huelga a los inmigrantes ilegales, y por la graduación de la tutela judicial efectiva. A principios de 2001, a estas críticas se habrían de sumar las reflexiones sobre la capacidad del gobierno para aplicar la ley, a la vista de las movilizaciones de irregulares generadas por su entrada en vigor.⁸⁵

⁸⁵ Las movilizaciones más visibles de inmigrantes ilegales tuvieron su origen en un accidente de tráfico ocurrido en Lorca (Murcia) el día 3 de enero de 2001, en el cual fallecieron doce trabajadores ecuatorianos sin papeles al arrollar un tren la furgoneta en que se dirigían al trabajo. La asociación Ruminahui, la más activa en la defensa de los intereses de los inmigrantes de esta nacionalidad en España, organizó las asambleas y caminatas de protesta subsiguientes. Pedían la regularización de todos los ecuatorianos ilegales en España, sin tener que solicitar el visado personalmente en Ecuador, como establecen las normas de extranjería en general y, en particular, el convenio firmado entre los gobiernos de España y Ecuador poco después (*ABC*, 9-1-2001, 10-1-2001, 12-1-2001; *El País*, 6-1-2001, 1-2-2001; *El Mundo*, 27-1-2001).

“La respuesta del gobierno español a las movilizaciones de los ecuatorianos ofrecieron un ejemplo espectacular de las dificultades en la aplicación de las nuevas normas sobre extranjería. En principio, el Delegado del Gobierno para la Extranjería, Enrique Fernández-Miranda, puso en marcha un plan de repatriación de todos los ecuatorianos ilegales que desearan acogerse a él. Se les pagaría el viaje de vuelta a su país, para que pudiesen tramitar allí sus visados de entrada en España, tan pronto como obtuviesen un contrato de trabajo aquí, contrato que el gobierno decía garantizar. Jaime Mayor Oreja y José María Aznar expresaron su apoyo a este programa, acordado con el gobierno de Ecuador, y también lo hicieron indirectamente los 24.000 ecuatorianos que solicitaron el retorno voluntario. Tras los primeros días de vuelos transoceánicos especiales, el delegado del gobierno comenzó a rebajar los números de candidatos que podrían viajar y la cuantía de la ayuda para los traslados. Poco después, la sucesión de Mayor Oreja por Mariano Rajoy como ministro de Interior dio lugar al abandono del programa, dados sus enormes costes. Como contrapartida, se procedería a regularizar al mayor número posible de ecuatorianos a través de los mecanismos humanitarios y basados en el arraigo previstos en la ley: en particular, no tendrían que volver a su país para legalizar los papeles quienes tuvieran menores a su cargo en España, los posibles beneficiarios de la relectura de los 61.000 expedientes denegados en el anterior proceso de regularización extraordinaria, las mujeres embarazadas y los responsables de cuidados a mayores” (*El País*, 14-3-2001).

Otras movilizaciones de inmigrantes, que se llevaron a cabo con diferente eco a través de los medios de comunicación, en las zonas de más inmigración de España fueron los encierros de inmigrantes ilegales en las iglesias, muchos de los cuales se declararon en huelga de hambre durante varios días. Aunque las cifras varían según las fuentes y los momentos, se llegaron a contabilizar 700 encerrados de diversa nacionalidad en Barcelona, 200 en Murcia, 100 en Melilla, y 50 en Madrid. La situación más crítica se produjo en Barcelona, durante 40 días de enero y febrero, con ocho iglesias de la ciudad convertidas en campamentos improvi-

Las movilizaciones generadas por la entrada en vigor de la ley de extranjería reformada ofrecieron a los españoles y a sus gobernantes evidencia inmediata de las dificultades a que se enfrenta la aplicación de las normas sobre inmigración ilegal. Pero para apreciar la magnitud del problema de aplicación de la ley hay que considerar también a todos los extranjeros en situación irregular que no se presentaron a las convocatorias de regularización dificultando con ello la detección policial, más aquellos que estaban en posesión de una orden de expulsión no ejecutada, más los que habían entrado en el país o habían visto expirar sus visados y permisos después del proceso de regularización. La dificultad para identificar la nacionalidad de algunos de los ilegales, las condiciones especiales garantizadas a quienes solicitan asilo hasta que resulta denegado, la carencia de acuerdos de repatriación con la mayoría de los países de origen, y las largas distancias recorridas en la migración, permitían imaginar los costes en que habría de incurrir el estado español para aplicar la expulsión de los irregulares.⁸⁶

3.1.1.a Algunas referencias doctrinales sobre la ley 8/2000

Seguidamente, dada las repercusiones sociales y el debate público de gran importancia mantenido, por la sociedad española de la época, en torno a la ley de reforma de la “ley de extranjería” (LO 8/2000 de 22 de diciembre) se ha considerado hermenéutico citar

sados donde se multiplicaban los problemas de higiene, salud y convivencia (*El Mundo*, 27-1-2001, 2-2-2001; *El País*, 26-1-2001, 5-2-2001, 12-2-2001).

⁸⁶ La cuestión de los desembolsos del erario público para ejecutar las expulsiones decretadas en materia de extranjería, por su montante endémico, continua siendo una materia de perfecta actualidad. Por lo que era de esperar que buena parte del debate público español se centrara, por parte de unos, en estimar y denunciar esos costes, y por parte de otros, en recordar el incentivo a la inmigración ilegal que significa la no aplicación de la legislación vigente del momento sea la que fuere.

puntuales consideraciones doctrinales que se estima representan la inquietud del momento vivido. Con lo que se intentará aportar, sobre la ley examinada y en aras de una pretendida pluralidad, distintas opiniones de enfoques ideológicos y puntos de vista heterogéneos.

- J. A. SÁINZ mantiene:

“Comparándola con la ley 4/2000, de cortísima vida, múltiples voces han tachado a la ley 8/2000 de restrictiva y retrógrada; pero esta calificación no se sostiene si se toma como referencia la ley 7/1985, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España, vigente hasta el año 2000. Esta norma, a pesar de los avances introducidos por el Tribunal Constitucional (sentencia 115/87 de 15 de julio) y la modificación en 1996 (RD 155/96) del reglamento que siguió a la ley, resultaba más limitada en cuanto a los derechos sociales de los inmigrantes (especialmente los ilegales), la reagrupación familiar, la duración de los permisos de trabajo y residencia, y la discrecionalidad de las administraciones” (1997: 128-131).

- E. GARCÍA, en una línea comparativa con la antigua normativa, apunta:

“En este sentido considero que la Ley 4/2000 se distancia de su predecesora en los siguientes aspectos:

En primer lugar, en intentar reducir en su articulado la función claramente excluyente que tenía la Ley de Extranjería de 1985. Es así que la Ley 4/2000 permite mayor movilidad laboral entre zonas geográficas, sectores y actividades, lo que impide que los inmigrantes sean marginados por ley a trabajos despreciados socialmente...

Ahora bien, la política de entradas no ha variado, siendo ésta una pieza clave en la regulación de los flujos migratorios: El mantenimiento de dificultades para acceder legalmente al país sigue siendo una forma de excluir a los inmigrantes, produciendo como efecto contraproducente el fomento de la inmigración ilegal.

En segundo lugar, también se distancia la nueva ley del carácter excesivamente policial que tenía la Ley de Extranjería de 1985, que contribuía a la confusión entre inmigrante y delincuente. En este sentido, los aspectos concretos que hay que valorar positivamente son que el catálogo de infracciones se ha construido según el principio de proporcionalidad, distinguiendo entre sanciones leves, graves y muy graves; que la sanción principal es la multa y no la expulsión; que se han reducido los supuestos de expulsión; que la ejecución de ésta depende de la vinculación del inmigrante al país; y que el internamiento es una medida excepcional.

No obstante, sigue habiendo algún aspecto negativo que se arrastra de la anterior legislación, esto es, las infracciones siguen estando redactadas de forma muy ambigua, lo cual deja la puerta abierta para que puedan manifestarse los estereotipos latentes en nuestra sociedad, al dar la posibilidad de ser discrecionales en la interpretación de la misma.

Por último, la respuesta post-delictiva es más acorde con los principios que inspiran nuestro ordenamiento jurídico, de ahí que, con la Ley 4/2000, no existan obstáculos para una verdadera reinserción social tras una estancia en prisión superior a un año, el extranjero no está limitado en el acceso al sistema de progresión de grados por caer irremediabilmente en una situación de ilegalidad administrativa producto de una estrecha regulación de extranjería.

Todo ello indica que las previsiones de la Ley 4/2000 en materia de extranjería han intentado abordar la integración de los inmigrantes a través de mecanismos tales como, entre otros, la reducción de la inmigración ilegal en destino o la evitación de discriminación institucional. Sin embargo, en ninguno de esos dos aspectos, de suma relevancia desde el punto de vista criminológico según se ha planteado en este trabajo, ha conseguido un éxito absoluto, fomentando indirectamente la inmigración ilegal desde el origen y arrasando fórmulas legislativas que permiten la discrecionalidad de los agentes de control. Por todo ello, se puede extraer como conclusión que el pronóstico de delincuencia de este colectivo con la nueva ley no parece que vaya variar en sus cifras oficiales en un futuro próximo, pudiendo augurar un ascenso de criminalidad de este colectivo similar al experimentado en la década de los años 90" (2001: 506-507).

Con respecto a la Ley de reforma de la Ley 4/2000, la misma autora dice:

"En la Ley de reforma se siguen sin abordar de forma distinta los criterios de entrada al país que, desde mi punto de vista, es una materia crucial para ordenar la inmigración legal en origen y evitar el aumento de la inmigración ilegal.

Además de volver a una situación muy similar a la prevista en la Ley de Extranjería de 1985, en la que sólo se reconocían derechos a los inmigrantes legales y en la que se vulneraban principios rectores del ordenamiento jurídico español, la nueva Ley mantiene la figura de la regularización permanente, aumentando el periodo de estancia a 5 años. Como ya comenté "supra", esta ampliación del requisito temporal no elimina el efecto llamada de esta figura, al tiempo que prolonga la situación de riesgo delictivo. Ciertamente, la conexión de esta figura con la introducción nuevamente de la estancia ilegal como causa de expulsión probablemente deje a aquélla un papel residual, pero no evitará el efecto llamada ni la exposición de

los inmigrantes a situaciones de ilegalidad con contenidos semejantes a los que tenían en la legislación de 1985.

Sabemos que las respuestas post-delictivas que el control social formal otorga a los inmigrantes están estrechamente vinculadas a las previsiones vigentes en materia de extranjería. La inclusión de nuevo de la causa de expulsión consistente en haber sido condenado, dentro o fuera de España, a una pena de prisión superior a un año, condiciona el sistema de progresión de grados de los inmigrantes y su posible reinserción social en el país tras el cumplimiento de la condena: Debido a esa causa de expulsión, todo extranjero condenado a una pena de prisión superior a un año cae irremediabilmente en una situación de ilegalidad y, por tanto, el acceso a los tercer y cuarto grados se dificulta en exceso, así como se hace imposible la regularización de su situación tras el cumplimiento definitivo de la condena por tener antecedentes penales. En este sentido, en la Ley de reforma reaparecen aspectos de discriminación institucional que habían sido eliminados de las previsiones legales de 2000. Si no se ha planteado como objetivo prioritario la inserción de los inmigrantes en el país, mucho más lejano queda de sus fines la reinserción del colectivo encarcelado en nuestro país” (2001: 508).

Se evidencia en parte de la exposición de la autora referenciada, que aparece como impronta a lo largo de toda su obra, la defensa a ultranza de una política de puertas abiertas con respecto a la inmigración legal, no marcando limitación alguna en cuanto a las cifras de inmigrantes asumibles en el territorio. Esta posición, manifiestamente progresista y solidaria, llega en algunos momentos a confundirse con los mejores deseos utópicos sin tener en cuenta las posibilidades reales de acogida del país.

- Un discurso totalmente comprometido es el de B. LÓPEZ:

“(...) Llegó de nuevo y con mayoría el PP al Gobierno y aprobó "su" ley de Extranjería, recortando los derechos de asociación, manifestación, sindicación y expresión de los "clandestinos", pretendiendo negar así su existencia como personas y ciudadanos. Los medios de comunicación cayeron en la trampa de pregonar el eco de que la Ley "aperturista" que estuvo en vigor un año (de enero de 2000 a febrero de 2001) era una "ley coladero" y producía un "efecto llamada". El proceso de regularización que conllevaba, abierto de abril a julio, reveló que las solicitudes duplicaban las previsiones del gobierno, elevándose a

244.713, de los cuales 134.509 fueron aceptadas a fines del pasado año, mientras una buena parte, unas 80.000, fueron denegadas, creándose esa situación que nuestro país ha vivido en la que nos desayunábamos todos los días con telediarios y portadas de prensa sobre la inmigración, haciéndonos creer víctimas de una invasión silenciosa de pateras y clandestinos. Encierros, ridículos viajes pagados a ecuatorianos para resolver -por la módica cantidad de 130.000 pesetas pagadas por el erario público- sus papeles en la embajada de España de Quito, intentos de firma de convenios con los principales países proveedores de inmigrantes, la sensación en suma de que nos encontramos con un "problema" de envergadura y por lo demás "insoluble". Justo lo contrario de lo que se debería haber transmitido, si tan convencidos estamos de que son necesarios centenares, millones incluso de inmigrantes para nuestra economía y para pagar el día de mañana nuestras pensiones" (2001: 6).

- Una opinión beligerante en contra de la nueva normativa, poniendo en entredicho el progresismo de la ley 4/2000, incluso antes de su reforma, es la de N. VIVES, portavoz de SOS Racismo⁸⁷ en Cataluña:

⁸⁷ La misma organización SOS Racismo, a nivel nacional, en su informe anual del 2002, realiza diversas alusiones críticas a la ley de extranjería:

"Las múltiples manifestaciones del racismo se han acentuado en el 2001, en buena parte como consecuencia de la ley de extranjería. Mientras tanto, parte de la opinión pública se va insensibilizando ante unos hechos graves que han dejado de ser novedad y la mayoría de fuerzas políticas temen el coste electoral de una política positiva en materia de inmigración. Todo esto, en un contexto internacional marcado por el giro a la derecha de la política europea, el ascenso de la extrema derecha y los efectos del 11 de septiembre. Urge, evidentemente, un cambio general de rumbo, un proyecto global y a largo plazo que evite la fractura social hacia la que nos dirigimos.

La ley ha fracasado incluso en sus propios objetivos. Las entradas no han disminuido, lo que muestra que una ley más restrictiva no frena los flujos migratorios, sino que propicia cambios de estrategia que suponen mayor riesgo para los inmigrantes y mayor negocio para las redes de tráfico clandestino. Tampoco se ha logrado potenciar la inmigración regular y disminuir la irregular. Incluso después del proceso extraordinario de regularización previsto por la ley 4/2000, España es el tercer país europeo en número de extranjeros en situación irregular (unos 300.000, que representan el 10% de los "sin papeles" europeos), después de Francia (500.000) e Italia (335.000). Los obstáculos que la ley pone a la entrada legal, unidos a la lentitud y complicación de los trámites, a los obstáculos a la regularización por arraigo y a la dificultad de renovar los permisos, hacen que la ley 8/2000 promueva la inmigración irregular, y no la regular. La ley conduce a la situación de irregularidad, y priva después a los irregulares de los derechos más básicos".

“La nueva ley, aunque mejora algunos aspectos parciales, mantiene el modelo general de la anterior, aprobada en 1985 durante el gobierno del PSOE. Los cambios fundamentales estriban en el acceso de los inmigrantes irregulares a los derechos sociales básicos (sanidad, educación y asistencia jurídica gratuita), la regularización de quien acredite dos años de residencia y disponga de medios económicos (concesión de un permiso provisional, de más de 90 días y menos de 5 años, según fije el Reglamento de aplicación de la ley) y una mayor racionalidad en los trámites burocráticos. Pero la extensión de los derechos no incluye el derecho efectivo al voto, tal y como existe en varios países europeos. El mecanismo de concesión y renovación de los permisos de residencia y trabajo, que había sido uno de los temas más criticados de la ley del 85, no se modifica, y esto supone que el viaje en patera continuará siendo la última alternativa para muchas personas. Se mantienen los centros de internamiento, donde una persona puede verse privada de libertad por un máximo de 40 días sin haber cometido delito alguno. La gestión del control de entradas y del sistema sancionador sigue en manos del ministerio del Interior, muestra de que perdura el enfoque policial y de orden público en materia de extranjería. Además, la ley es ambigua en numerosos aspectos, y por ello depende en gran medida de su Reglamento de aplicación, que redacta el gobierno en los seis meses posteriores a la entrada en vigor de la Ley.

La nueva Ley sigue incluyendo diversos derechos que a los inmigrantes ya les corresponden como residentes, independientemente de su condición de extranjeros, y esto da a entender que podrían no tenerlos. Este "apartheid jurídico" obstaculiza, a nivel efectivo pero también a nivel simbólico, el reconocimiento por parte de la sociedad receptora de que existe una única sociedad formada por personas de distintos orígenes, y contribuye a construir una imagen que fomenta la dualización social, la construcción de un "nosotros" y un "ellos" que las leyes legitiman.

Estando así las cosas, es indispensable cambiar públicamente la orientación del discurso sobre la inmigración, y acallar el mensaje alarmista y demagógico que se ha querido transmitir últimamente. Y necesitamos, ante todo, un esfuerzo colectivo de imaginación democrática para pensar un modelo de ciudadanía más acorde con el mundo globalizado en el que vivimos. Hasta ahora, la libertad y la igualdad, valores fundamentales de la democracia, se han abordado desde el ámbito de los estados; ahora tenemos el reto de globalizar la democracia. Urge un cambio de mentalidad radical, y una fuerte dosis de coraje político, para evitar que consolidemos la extranjería como un mecanismo de exclusión” (www.sosracisme.htm).

- M. PAJARES, en su ponencia *Una política de flujos migratorios* realiza una exposición sobre la ley 4/2000, efectuando en primer

lugar un reconocimiento de los cambios significativos con respecto a la antigua normativa, y asimismo, “en su discurso”, deja en evidencia las carencias de la ley en sus pretensiones progresistas:

“Durante los últimos meses de 1999, mientras se concluían los trámites parlamentarios de la que después fue la ley 4/2000, quienes estaban en contra de la propuesta de ley, sobre todo algunos ministros del Gobierno del Partido Popular, la criticaron porque iba a favorecer la inmigración irregular. Llegó a decirse -por parte de un ministro- que España se convertiría en paraíso de las mafias que trafican con inmigrantes si se aprobaba esa ley. Una vez ésta entró en vigor - el 1 de febrero de 2000- siguió siendo blanco de ataques parecidos; el aumento del flujo de pateras durante los meses de la regularización -acabada el 31 de julio- sirvió para “confirmar” que la ley producía lo que se denominó “efecto llamada”, es decir, que provocaba mayor inmigración irregular, y reactivó las intenciones del Gobierno del Partido Popular a favor de una nueva reforma; o lo que se ha llamado una “contrarreforma”, ya que su objetivo no era otro que el de recortar los avances -en derechos de los inmigrantes- que la anterior reforma había supuesto. El 7 de julio de 2000 se hizo una primera aprobación, en Consejo de Ministros, el texto de la nueva ley que el gobierno presentaba a las Cortes.

La reforma de la ley se convirtió así en uno de los asuntos prioritarios de la agenda del Gobierno, y el argumento central era que se tenía que poner freno a la “avalancha” de inmigrantes. Ante tal argumento surgen preguntas como éstas: ¿Realmente la ley 4/2000 ha favorecido, por algún motivo, la entrada de mayores flujos de inmigración? ¿Ha abierto algún tipo de vía que antes estuviese cerrada? ¿Qué es lo que cambió, respecto a la anterior, en lo que se refiere al control de las entradas? Es decir, hemos de preguntarnos sobre qué mecanismos teníamos para canalizar legalmente la inmigración, con la ley anterior 7/85, y qué mecanismos se mantuvieron con la ley 4/2000.

En términos generales (no nos referimos ahora sólo al control del flujo de entradas) podemos decir que la ley 4/2000 cambió aspectos muy importantes, aunque también se ha de decir que otros, no menos importantes, los dejó casi como estaban. Si tuviésemos que simplificar al máximo nuestra valoración de esta ley, diríamos que mejoró mucho la situación para las personas inmigradas que ya están en España, pero apenas cambió las cosas para las que quieren venir. Lo que precisamente modificó muy poco fue el sistema de entrada, como explicaremos enseguida.

Para quienes ya están aquí, la ley estableció una amplia equiparación de sus derechos con los de los españoles (no en todo, ya

que en algunos aspectos, como el derecho al trabajo, apenas hubo mejoras); y lo hizo con una importante particularidad: que muchos de los derechos fueron reconocidos también a las personas que se hallan en situación irregular (los llamados sin papeles). Esta particularidad fue lo que convirtió esta ley en una de las más avanzadas de Europa.

La asistencia sanitaria, por ejemplo, que sirvió de motivo para buena parte de los debates previos a la aprobación de la ley, se resolvió estableciendo el derecho a la atención plena (no solamente en casos de urgencia como algunas de las propuestas parlamentarias señalaban) para todos los extranjeros, tanto los que disponen de residencia legal como los que no, con el único condicionante de estar empadronados en un municipio. Con ello se otorgó este derecho a los inmigrantes irregulares (ya que éstos no han de tener -en principio- ningún impedimento para empadronarse); y lo mismo se hizo respecto al derecho a la educación, incluyendo el pleno acceso a becas para todos los alumnos de familias inmigradas (también los irregulares), así como respecto a la justicia gratuita en casos de necesidad, a las ayudas para acceder a la vivienda, etc. También se establecieron los derechos de asociación, reunión, sindicación, etc., con ese mismo criterio. La ley concedió, como es lógico, mayores derechos a los residentes legales, pero para los irregulares otorgó una serie de derechos fundamentales que constituyen la parte más progresista de la misma.

Para los inmigrantes en situación irregular estableció, además, el derecho a solicitar la residencia si llevan 2 años en España y disponen de medios económicos de vida. Se rompió drásticamente con el planteamiento de la ley anterior, cuando decía que para solicitar la residencia se debía estar "en situación legal en España". Con esta medida no se elimina la irregularidad, ya que seguirán padeciéndola durante un tiempo aquellos que entren por vías no legales, pero se apuesta por que nadie esté mucho más de 2 años en esa situación. Es, como puede apreciarse, una medida de gran importancia humanitaria y social, ya que las personas que se hallan en situación irregular no pueden trabajar con contratos legales, no pueden reagrupar a sus familiares y, aunque la ley les reconoció un conjunto de derechos básicos, sus posibilidades de integración social son mínimas. Se trata de un mecanismo permanente (ordinario) de regularización, que sigue operativo tras la regularización extraordinaria, producida entre los meses de febrero y julio, que ya redujo notablemente la bolsa de irregulares.

Por último, de esta ley señalaremos también que redujo notablemente las posibilidades de expulsar a los inmigrantes en situación irregular. Estar en situación irregular dejó de ser motivo de expulsión, si bien, entrar ilegalmente siguió siéndolo. Enseguida puede verse que queda un espacio importante para la discrecionalidad al definir quién está en una situación y quién está en la otra, es decir, quién está dentro y quién está entrando. Las personas detectadas en pateras,

u otros medios de transporte, o cerca de los pasos fronterizos, serán expulsadas, de acuerdo con el redactado de la ley (en este caso lo que mejoró fue el derecho a la asistencia letrada), pero aquellas que tengan ya un domicilio en cualquier municipio español, y especialmente aquellas que se hallen empadronadas, no podrán ser expulsadas sólo por el hecho de su irregularidad administrativa (se mantuvo, eso sí, la expulsión en los casos relacionados con hechos delictivos).

Son precisamente los tres aspectos señalados, que afectan a las personas en situación irregular, los que constituyen el motivo principal de la contrarreforma: los derechos sociales concedidos a los irregulares, la vía ordinaria para su regularización (la de los 2 años) y las dificultades para su expulsión. Son los aspectos que hacen de la ley 4/2000 una ley poco corriente en la Europa actual, y que han supuesto un gran paso adelante en la dirección de situar a los inmigrantes como personas con derechos, independientemente de su situación administrativa. La nueva reforma, al cambiar estos tres aspectos, nos retrotrae a las líneas clásicas de la legislación de extranjería, caracterizadas por la profunda desigualdad de derechos entre inmigrantes y ciudadanos” (2000: 3-5)

- A. SOLANES,⁸⁸ en el trabajo *Formas Legales de Exclusión de los Extranjeros en España: Ciudadanía, Jerarquía de Derechos y Empadronamiento*; realiza las siguientes conclusiones sobre la ley:

“En definitiva, debería advertirse que la actual ley no es perfecta, que necesita importantes retoques y ampliaciones por vía reglamentaria que concreten algunas de las posibilidades que en esta normativa se vislumbran. Ahora bien, a mi juicio, estas necesarias modificaciones deben de hacerse lejos de las previsiones del texto consolidado de reforma de la ley que, en su intento de mejorar los mecanismos para evitar la inmigración ilegal, supondrá una desestabilización de la situación jurídica de los extranjeros que se encuentren en España. Esperemos no acabar, como ya han advertido algunos agentes sociales, defendiendo a ultranza la ley 4/2000 (a pesar de sus defectos), por ser más acorde a la realidad que la de 1985 e infinitamente mejor que el texto consolidado de reforma el cual, escudándose en los compromisos internacionales, vulnera de forma flagrante los derechos fundamentales de los extranjeros (prácticamente no queda ningún derecho por negar a los extranjeros no residentes), y propone procedimientos, como el de ejecución de la expulsión, que

⁸⁸ Profesora del Depto. de Filosofía del Derecho, Moral y Política, Universidad de Valencia.

suponen un grave retroceso en la aplicación de los principios inspiradores del Estado social y democrático de derecho siendo por ello totalmente inaceptables” (www.imsersomigracion.upco.es/).

- K. CALAVITA,⁸⁹ en su monografía *un ejercito de reserva de delinquentes: la criminalización y el castigo económico de los inmigrantes en España* mantiene una posición particularmente crítica con el sistema legal establecido:

“Más que controlar el número de inmigrantes que entran en España, la Ley de Extranjería se centra principalmente en definir los niveles de inclusión/exclusión social y económica. Además, considero que esas políticas están estructuradas de tal manera que una de las consecuencias predecibles es la marginación de los inmigrantes procedentes del Tercer Mundo, relegándolos a la economía sumergida como una forma de castigo encubierto por su condición administrativa de ilegalidad (...) No es particularmente original afirmar que los trabajadores indocumentados suministran a las economías capitalistas una fuente de mano de obra que carece de poder para exigir concesiones a los empleadores. Lo que sí quiero analizar en cambio es cómo esta marginación es sistemáticamente construida por la Ley de Extranjería. Utilizo la Ley de Extranjería 4/2000 para mostrar hasta qué punto esa ilegalidad ha sido institucionalizada. Esta ley previó que los inmigrantes irregulares ya no serían considerados expulsables, sino que podían ser miembros permanentes en la sociedad, creándose así un grupo de trabajadores que son sistemáticamente privados de los derechos básicos propios de una sociedad democrática liberal, como una forma de castigo por su situación de irregulares. De esta manera, los inmigrantes irregulares se encontraban en una especie de limbo legal, un estatus ambiguo que recoge perfectamente las contradicciones de su rol en la política económica. En menos de un año, esta ley fue reformada por la LO 8/2000. Esta ley se caracteriza por ser más restrictiva, dando a la policía de fronteras competencias para expulsar a los inmigrantes sin papeles, y por denegar a este colectivo el derecho de sindicación y huelga (...) El impacto de esta ley, que fue reformada rápidamente por el partido de centro-derecha que en ese momento gobernaba en España y presidía la Comunidad Europea, no debe ser exagerado. En primer lugar, porque los inmigrantes en España, incluido los que tienen incoados un procedimiento de expulsión, raras veces son expulsados. Debido a los escasos recursos por parte de la Administración para ejecutar las expulsiones incoadas y las elevadas tarifas aéreas hacía algunos

⁸⁹ Profesora de Criminología, Derecho y Sociedad en la Universidad de Irving, California.

destinos como Latinoamérica o Asia, la amenaza de la expulsión ha sido siempre más simbólica que real. Así, mientras el número de expulsiones ordenadas anualmente antes de la entrada en vigor de esta ley era de unas 15.000, en el año 1996 se ejecutaron menos de 5.000 (...) La muestra más dramática de esta nueva etapa más restrictiva es el proyecto SIVE (Sistema Integrado de Vigilancia Exterior), por el que se han instalado a lo largo de los 900 Km de la costa de Andalucía una sofisticada tecnología militar de vigilancia. Esta obra es conocida como el Muro de Aznar. A pesar de este rápido retorno a una política de expulsión y repatriación, el breve periodo de vigencia de la anterior ley, que dejó en suspenso las expulsiones, resulta muy interesante ya que pone de manifiesto la contradicción existente en el eje central de la política migratoria: inmigrantes irregulares son simultáneamente criminalizados y consentidos con reticencias, marginados pero a la vez piezas clave de las economías post Fordistas. La ley de extranjería 4/2000 mostró las contradicciones del sistema con demasiada sinceridad, y por ello no pudo sobrevivir por mucho tiempo al apasionado debate sobre la inmigración” (2004: 2-10).

- A. SERRANO,⁹⁰ expone su punto de vista sobre la escasa aplicación de determinados apartados de la normativa de extranjería vigente y la carencia de una política de inmigración definida por parte del gobierno. Subrayando como uno de los resultados el peligro de la proliferación de las mafias y la constatación de la explotación de los inmigrantes en calidad de víctimas:

“(...) Desgraciadamente en el mundo hay cientos y aun miles de millones de personas con serios problemas de supervivencia; el admitir a más o menos ilegales no resuelve ni mejora la situación, sino más bien la empeora, pues ello invita a venir a otros con la esperanza de ser legalizados; el gobierno cada vez se encuentra más impotente para resolver la situación de los irregulares. Se ha llegado a situaciones tan pintorescas como la de pagar con fondos públicos el traslado de inmigrantes ilegales de unas zonas a otras del país. También en España hay muchas personas económicamente necesitadas que lo pasan realmente mal; hay más de quinientas mil que viven en la pobreza extrema (...) La nueva Ley de 2000 parece que ha tenido un efecto “llamada”, pues su deficiente aplicación está provocando un notable aumento de la entrada en España de los denominados ilegales; ya se habla de una invasión (...) Si son necesarios inmigrantes

⁹⁰ Profesor titular del departamento de Derecho de Penal y Criminología de la UNED.

habrá que acogerlos, aunque en función de las necesidades del país, garantizándoles todos los derechos que les correspondan y deberán ser tratados como verdaderos seres humanos y no dejar que sean explotados. En realidad, es poco lo que se hace para evitar los abusos que se cometen con los inmigrantes, que con demasiada frecuencia son víctimas de delitos (...) La deficiente política del Gobierno, junto con la demagogia de la oposición, ha llevado a una situación que continuará durante bastante tiempo, de abusos de diversa índole a los emigrantes en materia sexual, de libertades, de tipo económico, coacciones y amenazas, estafas, etc. Las mafias y otras organizaciones ilícitas que cometen estos delitos han proliferado como consecuencia de la inseguridad en la aplicación de la Ley. Todo ello sin olvidar los miles y miles de delitos contra los derechos de los trabajadores tipificados en el Código penal sin que apenas se persigan. Ni sindicatos, ni el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, ni las autoridades locales han llevado una política lo suficientemente seria como para evitar los abusos cometidos sobre los inmigrantes (...)" (2002: 220-223).

Aunque se podrían seguir ofreciendo exposiciones diversas sobre la nueva normativa de extranjería, de la lectura de los autores seguidos, se desprende que existen numerosos puntos de coincidencia en el análisis de la legislación estudiada. Con todo la carga ideológica en algunas de las disertaciones facilitadas es evidente, lo que implica que en más de una ocasión se realicen afirmaciones con cierto grado de apasionamiento dependiendo de la ubicación política o pseudo-política del opinador.

No obstante la reserva en la valoración y oportunidad de las manifestaciones realizadas, en el tiempo y época examinados, seguidamente realizaremos una muestra del posicionamiento sobre la nueva legislación de extranjería de algunas personalidades y portavocías relacionadas con los partidos políticos de referencia y determinadas instituciones.

Los cambios de orientación de los partidos políticos, catarsis que se hizo más evidente en los partidos mayoritarios (PP y PSOE) del arco parlamentario nacional, producidos durante el proceso legislativo de la ley de extranjería, y su posterior reforma, estuvieron cen-

trados básicamente en torno a dos focos de discusión: 1) el debate público sobre la limitación de los derechos de asociación, reunión, manifestación, sindicación y huelga a los inmigrantes; 2) el alcance normativo, en la regulación definitiva, de la sanción administrativa de expulsión para la inmigración ilegal.

Algunos autores se arriesgan a vaticinar la motivación de la evolución o metamorfosis sufrida por diferentes razones, partidistas o no. Aventuran entre otras:

- Una búsqueda de un discurso coherente con una “ética política de la responsabilidad”
- Un intento de adaptarse a una opinión pública en estado relativamente fluido, con vistas a maximizar los resultados electorales llegada la ocasión.
- Una convergencia de las posiciones tal que se vislumbre un “pacto de estado” entre ellas, y la emergencia de una comunidad de discurso en torno a una política relativamente más estricta (que en el pasado) sobre la inmigración (PÉREZ-DÍAZ *et alii*, 2001: 106).

3.1.1.b Posiciones de los partidos políticos e instituciones sobre la ley 8/2000

Continuando la línea iniciada, realizaremos seguidamente un recorrido más o menos representativo de los discursos publicados en diferentes medios de comunicación por parte de diversos responsables políticos de la época, en los que a pesar de no constituir una fuente directa de los respectivos partidos, si son válidos para evaluar las heterogéneas justificaciones ofrecidas en función de la oportunidad estratégico-política del momento vivido. Ello nos permitirá poner de manifiesto, en muchos de los casos, la contienda partidista sobre la política de inmigración seguida por los partidos políticos en liza. El

mismo ejercicio será realizado con señaladas instituciones y organismos.

- Partido Popular⁹¹

En la primera fase de la tramitación de la ley de extranjería, protagonizaron la escena del PP el entonces ministro de Trabajo y Asuntos Sociales, Manuel Pimentel (con Amalia Gómez, Secretaria de Estado de Asuntos Sociales) y el ponente en el Congreso, Diego Jordano; con un discurso centrado en la necesidad de trabajadores y cotizantes a la Seguridad Social en España y en los medios para su integración social. En la segunda fase, iniciada en noviembre de 1999 se consuma el cambio de discurso dentro del partido impuesto por José María Aznar, ocuparon el centro del escenario los responsables del Ministerio del Interior, esto es, el ministro Jaime Mayor Oreja y el Delegado del Gobierno para la Inmigración, Enrique Fernández-Miranda, nombrado en mayo de 2000; ahora con argumentos de responsabilidad centrados en la necesidad de establecer instrumentos eficaces de control de flujos para reducir el efecto llamada de la nueva ley, alinearla con los compromisos europeos, y garantizar a los inmigrantes legales unas condiciones de trabajo y de vida dignas.

- Manifestaciones de Diego Jordano:⁹²

⁹¹ Al apartarse del consenso que determinó la aparición de la ley 4/2000, el PP se enfrentó en el debate público a todos los otros partidos y a la imagen hasta entonces predominante en ese debate, construida sobre todo desde el mundo asociativo, que retrata a los inmigrantes como víctimas de un orden mundial injusto y defiende su integración en la sociedad española mediante la igualdad de derechos con los ciudadanos.

⁹² Diputado nacional del PP por Córdoba entre 1986 y 2000, ponente en el Congreso sobre la "ley de extranjería".

“Con la ley de extranjería pasamos de una ley policial a una ley de integración social” (El Mundo, 2-10-1999)

“La ley 4/2000 es una norma equilibrada y nada insensata. Las políticas de contención no resuelven nada, como no lo hizo el muro de Berlín” (El País, 20-11-1999).

“La ley de reforma resulta innecesaria e injustificada y la limitación de los derechos de reunión o huelga choca con la Constitución” (El Mundo, 16-6-2000; El País, 8-7-2000).

- Declaraciones de Manuel Pimentel:⁹³

“Hay algo en lo que no debe cambiar la ley: a los inmigrantes hay que verlos como personas, no como ilegales, y los compromisos internacionales nos obligan a darles una asistencia y una serie de derechos. No sería positivo que el avance que se dio en la ley quede ahora modificado, los derechos no deben tocarse”. Al desplazar la iniciativa gubernamental de su ministerio al de Interior, en su opinión, se estaba primando la visión de la inmigración como un problema de orden público, en vez de como una fuente de riqueza y bienestar para todos; al reforzar el control de los flujos, se estaba incentivando la inmigración ilegal, que él atribuía a la rigidez de las normas y la escasez de los cupos” (El País, 12-6-2000).⁹⁴

- Afirmaciones de Mayor Oreja:⁹⁵

“Los españoles debemos saber que con este tema nos jugamos el factor de convivencia más importante de España en los próximos decenios; no vamos a tener los problemas derivados de nuestras intolerancias, de las izquierdas y derechas, que ya están superadas, sino que los problemas serán entre las desigualdades de los continentes” (Canarias 7, 20-7-1999).

“Los países de la UE cuentan en sus ordenamientos jurídicos con la posibilidad de expulsar a los extranjeros que se encuentren en esta situación. Con este mismo criterio se acercaron las conclusiones del Consejo Europeo de Tampere y no hay ninguna razón para que España no tenga ese mismo instrumento jurídico que tienen los demás

⁹³ Ministro de Trabajo y Asuntos Sociales en el gobierno del PP de la época.

⁹⁴ Un año después del enfrentamiento entre Trabajo e Interior por la iniciativa en la política de extranjería, Pimentel se sumó a un manifiesto auspiciado por la Plataforma por la Convivencia (firmado también por asociaciones, sindicatos, PNV e IU) que afirmaba que los cambios propuestos en la ley de reforma reforzaban la arbitrariedad de la administración, no atendían a los tratados internacionales de derechos humanos, y potenciaban la explotación laboral (*El País*, 22-11-2000).

⁹⁵ Ministro del Interior en el gobierno del PP de la época.

países de la UE” (Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados - DSCD- nº 32 de 5-10-2000: 1427).

“Lo que yo digo es que no hagamos insensateces, que actuemos con especial prudencia. Alejémonos de posturas utópicas que coloquen a España en la vanguardia de la inmigración. Es fundamental que España sepa jugar su papel desde la prudencia. Hoy no se entendería, en la actual redacción de la ley, por ningún país de la UE, la posición de España” (El Mundo, 18-11-1999).

“Desde la entrada en vigor de la ley de extranjería a finales de enero se habían detectado 287 embarcaciones y detenido a 1.057 personas, mientras que en todo el año anterior se interceptaron 160 embarcaciones y se detuvo a 809 personas, lo cual supone un incremento en ambos; por otro lado, 177.000 extranjeros, el doble de los previstos, se habían acogido al proceso de regularización, a 25 días de concluir” (El Mundo, 8-7-2000; El País, 8-7-2000).

“El Ejido podemos compararlo con otros sitios de concentración de miles de inmigrantes donde estas situaciones pueden producirse, en particular en Cataluña” (ABC, 16-2-2000).

“Tenemos la oportunidad de evitar los errores que han sacudido a otros países de nuestro entorno, otros países de la UE, en donde ciertamente han prevalecido debates de carácter partidario, debates ideológicos que, en demasiadas ocasiones, han fracturado y dividido a la sociedad en que se producía este fenómeno” (DSCD nº 32 de 5-10-2000: 1424).

- Mariano Rajoy:⁹⁶

“España tiene que acoger al mayor número posible de personas a las que les pueda garantizar una vida digna” (El Mundo, 9-7-2000).

- Francisco Álvarez Cascos:⁹⁷

“Abrir las fronteras por encima de la proporción de nuestras capacidades es una irresponsabilidad y una utopía (...) uno no puede ofrecer lo que no tiene. No se puede cometer el error de enarbolar una bandera de ciudadano del mundo y luego tener problemas para darles el trato que se merecen” (ABC, 27-11-1999).

- José María Aznar:⁹⁸

⁹⁶ Vicepresidente primero del Gobierno y Ministro de la Presidencia (en la época del artículo).

⁹⁷ Asimismo vicepresidente primero del Gobierno y Ministro de la Presidencia (en la época del artículo).

“La ley de extranjería en su conjunto es una ley irreal para un mundo inexistente” (ABC, 11-07-2000).

- Partido Socialista Obrero Español⁹⁹

Una vez en vigor la ley, revitalizó las propuestas anteriores de un pacto de estado sobre inmigración, que aceptase la ley reformada como marco, pero construyese las bases de un nuevo consenso, contando con los diversos grupos políticos, poderes territoriales, organizaciones patronales y sindicales, y grupos de interés de inmigrantes.

• Rodríguez Zapatero:¹⁰⁰

“Defendió una reinterpretación de la ley reformada en su desarrollo reglamentario y en su aplicación, en el seno del susodicho pacto de estado, y originalmente frenó los recursos de inconstitucionalidad anunciados por varios líderes regionales socialistas; finalmente, sin embargo, en marzo de 2001, justificó su decisión de llevar la ley al Tribunal Constitucional¹⁰¹ por la escasa voluntad de diálogo del gobierno” (El País, 19-3-2001).

⁹⁸ Presidente del Gobierno de la época.

⁹⁹ En la posición del PSOE sobre la ley de extranjería y su reforma se vislumbra igualmente un cambio, no tan evidente y radical como las etapas descritas en el proceso del PP. Una vez iniciada la tramitación de la ley 8/2000 en el Congreso, el grupo socialista renunció a presentar una enmienda a la totalidad y se abstuvo en la votación de las presentadas por otros, para luego proceder a negociar minuciosamente el texto; según el PP, el PSOE aceptó 52 de los 67 artículos del proyecto (ABC, 15-12-2000). Sin embargo, el PSOE votó finalmente en contra de la ley de reforma en el Congreso y presentó un veto en el Senado.

¹⁰⁰ Secretario General del PSOE y líder del primer partido de la oposición del momento.

¹⁰¹ El Grupo Parlamentario Socialista, y cinco de los seis parlamentos autonómicos gobernados por el PSOE, interpusieron recursos de inconstitucionalidad en contra de los artículos de la ley que negaban los derechos de manifestación, asociación, sindicación, huelga y justicia gratuita a los inmigrantes en situación irregular (El País, 20-3-2001; El Mundo, 15-4-2001).

- Jesús Caldera:¹⁰²

“Afirmó que su grupo no había cambiando de actitud respecto de la mantenida sobre la ley 4/2000, pero que para perseguir los objetivos de entonces convenía ahora buscar un mínimo común denominador con el PP, mediante la crítica constructiva, la voluntad de consenso, las actitudes generosas, el diálogo sereno, y la responsabilidad, en un momento en que todo queda abierto” (DSCD nº 32 de 5-10-2000:1441-1443).

En una entrevista concedida a la agencia Efe, Caldera se refirió a la posible ampliación en la UE de la lista de países a los que se exige visado y dijo que esta propuesta debería ser estudiada de forma concertada por los Quince, puesto que los aeropuertos europeos “se convierten en lugares por donde transita la inmigración ilegal de forma prácticamente libre”. Por esta razón apuesta por “una política más severa, una política de control a través del visado, concertada con la UE, que impida que las mafias de tráfico de seres humanos y las mafias de delincuentes puedan entrar y salir de España”.

El PSOE cree que ante el “preocupante” problema de la inmigración ilegal el Gobierno “se dedica a crear alarma” en lugar de afrontarlo, mientras que los socialistas reclaman un “gran compromiso nacional” para buscar soluciones.

La inmigración ilegal constituye “el principal factor de posible ruptura de la convivencia en España”, explica el portavoz socialista. Y advierte de que la falta de recursos está haciendo que en muchos municipios las ayudas sociales no lleguen a las familias españolas porque se están entregando a los inmigrantes, que están en peores condiciones (*El País*, 26-08-2002).

- Consuelo Rumí:¹⁰³

“Hoy se está constatando el acierto pleno de la estrategia que mantuvo el PSOE con respecto a la Reforma y que respondió a nuestra voluntad de realizar una oposición útil a la sociedad. Optamos por no presentar una enmienda a la totalidad y, por ello, fuimos objeto de severas críticas. Ahora se comprueba que nuestra disposición al diálogo, si no fue suficiente para superar la inflexibilidad del Gobierno y PP con respecto al reconocimiento de los derechos fundamentales para los inmigrantes, sí ha podido servir para dar respuesta a la si-

¹⁰² Portavoz del Grupo Parlamentario Socialista en el Congreso en la época de referencia.

¹⁰³ Secretaria de política social y portavoz socialista en materia de inmigración en la época de referencia.

tuación en la que vivían miles de ellos” (nota de prensa del PSOE de 16-02-01, en www.psoe.es).

“La entrada de inmigrantes aparece como un elemento imprescindible para que la sociedad española, dada la tendencia al envejecimiento de nuestra población, pueda mantener y ampliar en el futuro el modelo de bienestar que hoy disfruta. Por otro lado, propuso explorar las enormes posibilidades que nos ofrece una convivencia plural, rica en matices, en modo alguno incompatible con un proyecto de convivencia, considerando que las manifestaciones más negativas del rechazo no se debían al número de inmigrantes sino a su concentración geográfica y la carencia de servicios públicos adecuados para atender las necesidades de una población que se ha incrementado de manera súbita” (El País, 21-10-2000).

- Ramón Jáuregui:¹⁰⁴

“Los inmigrantes contribuirían al desarrollo económico español en general (no roban empleo, crean riqueza y España los necesita) y en particular a la viabilidad de su sistema de pensiones públicas (hace falta aumentar la población laboral activa que cotiza, y por ello hay que legalizarlos para que aumenten los cotizantes y la cantidad de activos que soportan a un número de pasivos muy elevado)” (El Mundo, 18-11-1999).

- Matilde Fernández:¹⁰⁵

“Imputaba las multitudinarias colas y los incidentes ocurridos ante las oficinas de inmigración, a la entrada en vigor de la ley, ello unido a la incapacidad del gobierno para organizarse y a su intención de crear un ambiente negativo en torno al texto legal” (El País, 4-2-2000).

- Diego López Garrido:¹⁰⁶

“Insistió repetidamente en que es un subterfugio y un argumento totalmente falaz decir que la causa de modificar profundamente esta proposición de ley es que vaya contra lo acordado en Europa, ya que

¹⁰⁴ Diputado por Álava en el Congreso de los Diputados y Portavoz de Política Social y Empleo del PSOE (en la época del artículo).

¹⁰⁵ Ministra de Asuntos Sociales (1988-1993). Concejala y Portavoz Adjunta del Grupo Municipal Socialista en el Ayuntamiento de Madrid (en el momento de referencia).

¹⁰⁶ Secretario general de Nueva Izquierda y portavoz en inmigración en el Congreso con Consuelo Rumí (en la época de referencia).

en las conclusiones de la cumbre de Tampere se aboga por una integración y por una equiparación de derechos de los extranjeros y de los nacionales de los países de la UE” (DSCD nº 277 de 25-11-1999: 14948).

“La reforma convertirá a España en un paraíso para las mafias y un infierno para los inmigrantes; además de duplicar el precio de los viajes en patera” (El País, 8-7-2000).

“La inmigración regular, ordenada, lisa y llanamente no existe. Y las políticas de tolerancia cero con la inmigración irregular, como la de la ley 8/2000, sólo han hecho crecer las entradas clandestinas y, por tanto, la marginalidad, que es el germen de la xenofobia y el racismo, del modelo El Ejido” (El País, 23-1-2001).

- Trinidad Jiménez:¹⁰⁷

“No se trata de ver cómo controlar las fronteras sino de cómo integrar a los inmigrantes de aquí; tenemos que evitar devolver a los que están establecidos y arraigados en nuestro país” (El Mundo, 10-8-2000).

- Juan Alberto Belloch:¹⁰⁸

“Los inmigrantes en situación irregular se reunirán y no podrán evitarlo, se sindicarán y no podrán evitarlo. ¿Qué van a hacer, registrar las sedes de los sindicatos? Lo de ustedes es una declaración de principios que no va a funcionar” (El Mundo, 15-12-2000).

- Otros Partidos e Instituciones

- Izquierda Unida:¹⁰⁹

¹⁰⁷ Secretaria de relaciones internacionales del PSOE (en el momento de referencia).

¹⁰⁸ Presidente del Grupo Municipal Socialista en el Ayuntamiento de Zaragoza y Senador por la circunscripción de Zaragoza (en la época de referencia).

¹⁰⁹ Izquierda Unida compartió con el PSOE el énfasis en la integración social de los inmigrantes a través de un repertorio máximo de derechos (entre los cuales incluía los de participación política), y por tanto también la oposición al recorte de los derechos de reunión, manifestación, asociación, sindicación y huelga de los ilegales. Pero se distinguió del partido socialista en que también se opuso rotundamente a los mecanismos de expulsión previstos en la ley 8/2000 (e incluso a los más débiles de la ley 4/2000).

“En opinión de la responsable de migraciones del partido, Susana López, en un capitalismo globalizado, con enormes desigualdades norte-sur, los empresarios del primer mundo pueden utilizar a los trabajadores y trabajadoras que abandonan sus países de origen impulsados por la necesidad –dictaduras represivas, guerras, hambrunas– para profundizar en la desregulación de los mercados internos de trabajo y presionar a la baja sobre los costes de la mano de obra” (López, 1998; véase también Francisco Frutos en DSCD nº 44 de 24-11-2000: 2140-2141).

“La indefensión de los inmigrantes ante las administraciones actúa en el mismo sentido, especialmente en el caso de los ilegales. Mecanismos como la expulsión indiscriminada con medidas expeditivas, la detención cautelar y retención en centros de internamiento, la denegación no motivada de visados, el silencio administrativo negativo en las resoluciones sobre permisos de trabajo o residencia, etc. no hacen sino ampliar la discrecionalidad de las administraciones y el poder de las mafias sobre los ilegales” (Área Federal de Migraciones de IU, 2000).

- CiU:¹¹⁰

“Jordi Pujol, a la cabeza de CiU y de la Generalitat de Cataluña, se alejó más claramente del PSOE cuando terminó por reconocer que la ley de extranjería se trató con ligereza y no es la que debería ser, porque los partidos no siguieron de cerca su elaboración y les faltó valor para paralizar su aprobación en un ambiente preelectoral” (El País, 5-7-2000).

“En el discurso de Pujol en torno a la ley de extranjería, la inmigración seguía apareciendo como una contribución al desarrollo económico (y demográfico) catalán; de hecho, ha reiterado en diversas ocasiones que Cataluña necesita más inmigrantes y el gobierno central debe ampliar los cupos y agilizar los trámites” (El País, 2-6-2000).

Este mismo dirigente político, en clave nacionalista, realiza determinadas consideraciones sobre los miedos y conflictos de convivencia que puede crear la inmigración en la sociedad Catalana:

“Se han de garantizar los derechos de los inmigrantes, pero también el derecho del país que les acoge y de sus ciudadanos a mantener su

¹¹⁰ CiU negó originalmente que la ley 4/2000 hubiese producido un incremento de las llegadas de inmigrantes ilegales (Carlos Campuzano en DSCD nº 32 de 5-10-2000:1444; en *El País*, 22-11-1999) pero finalmente utilizó este argumento al defender la reforma de la ley, hecho que apoyaron con sus votos (Jordi Pujol en *El País*, 5-7-2000).

identidad, que conllevaba por parte de los extranjeros un deber de adaptación a la sociedad que les acoge” (El Mundo, 6-6-2000).

“Cataluña tuvo y tiene una doctrina sobre inmigración referida a la procedente del resto de España, que apunta a la integración y a la igualdad, pero ahora la inmigración es distinta. Aunque se declaraba partidario de optar por la misma doctrina reconocía que buena parte de la inmigración actual puede ser más refractaria a la integración por el factor religioso, y se preguntaba ¿podrán sentirse españoles los musulmanes? ¿Podrán sentirse catalanes? Para hacer posible una respuesta afirmativa a estas preguntas, debían combinarse el acceso del inmigrante a una nueva vida digna y orientada hacia la igualdad de derechos con su respeto a las identidades receptoras, esto es, el reconocimiento de que este país tiene, como colectividad, sus normas y sus derechos y una idiosincrasia que desea conservar” (La Vanguardia Digital, 8-2-2001).¹¹¹

En una conferencia temporalmente más próxima y nuevamente en referencia a la convivencia:

“El ex presidente de la Generalitat, Jordi Pujol, reconoció que el factor religioso es importante en la nueva inmigración, especialmente entre los colectivos marroquí, pakistaní y, en menor medida, en los subsaharianos y se mostró convencido de que con el tiempo la convivencia será posible sobre la base de la separación de la religión y política ciudadana. Pero también advirtió que no será fácil, que hay ciertas actitudes de rechazo y que los musulmanes en ocasiones no valoran muy bien el tipo de civilización que les ofrecemos. Pujol explicó las dificultades de integración de los turcos en Alemania y cómo el Gobierno socialdemócrata rechaza los planteamientos multiculturales. Durante el coloquio posterior a su charla celebrada en la universidad Ramon Llull, explicó que todos los países europeos están atentos por las repercusiones de la inmigración. También hemos de vigilar qué pasa en las mezquitas, señaló, una preocupación que dijo que comparten los musulmanes moderados.

En su intervención defendió una política integradora, como la que se hizo en los años sesenta, pero advirtió que la mezcla no debe disminuir nuestro hecho diferencial. Finalmente, concluyó que uno de los derechos que tenemos los seis millones de catalanes es que nuestra identidad sea respetada” (La Vanguardia, 4-5-2005).

- Otros Partidos:

¹¹¹ La exposición pública, con palabras más hirientes, de la misma preocupación por la conservación de la idiosincrasia de la sociedad catalana (su lengua, su religión, su nivel de bienestar social) por parte de la esposa de Pujol, Marta Ferrussola, y por el ex presidente del parlamento catalán de Esquerra Republicana, Heribert Barrera, generó un alud de descalificaciones hacia ellos, que Pujol trató de disculpar y eludir, pero no desdijo del todo (*El País*, 5-3-2001).

Coalición Canaria al igual que los nacionalistas catalanes votaron a favor de la ley de reforma (8/2000). El Partido Nacionalista Vasco, Euskadiko Ezquerria, Bloque Nacionalista Galego, *Iniciativa per Catalunya-Els Verds*, *Esquerria Republicana de Catalunya*, Chunta Aragonesista y la mencionada Izquierda Unida aplaudieron la ley 4/2000 como un avance para la integración social de los inmigrantes, y deploraron las iniciativas de modificación y reforma del gobierno.

- Instituciones:

El Foro para la Inmigración registró un consenso similar al de la cámara, pero en este caso entre miembros de las administraciones central, autonómica y municipal, las asociaciones de inmigrantes, las asociaciones humanitarias, los sindicatos y la confederación nacional de empresarios. En su seno las asociaciones y los sindicatos contaban con la mayoría, y tendieron a actuar de modo concertado. En diciembre de 1999, abandonaron en bloque la mesa de negociaciones del Foro, en protesta por las enmiendas apoyadas por el PP y CiU en el Senado (*ABC*, 11-12-1999). En junio de 2000, aprobaron en el pleno del Foro un comunicado en que rechazaban el anteproyecto de la ley de reforma, criticando, entre otros aspectos, la distinción en los derechos de los regulares y los irregulares, las modificaciones en las condiciones de la reagrupación familiar, la ampliación del plazo de estancia previsto por el proceso de regularización permanente, y la no motivación de las resoluciones sobre algunos tipos de visados (*El Mundo*, 24-6-2000).

Entre las asociaciones humanitarias encontramos: SOS Racismo, Cruz Roja y Cáritas, la red Acoge, o el Comité Español de Ayuda al Refugiado. Varias de estas organizaciones criticaron la ley de extranjería 4/2000 (para luego defenderla de los intentos de reforma) en puntos concretos como los centros de internamiento, la exigencia de permiso de trabajo previo al de residencia, o la posibilidad de la expulsión, adoptando posiciones maximalistas que pretendían en última instancia la igualdad de los derechos de todos los inmigrantes con los ciudadanos, a partir de una consideración de la migración como derecho universal. Estuvieron de acuerdo en que incluso desde un punto de vista egoísta conviene incrementar la inmigración en España, para garantizar el desarrollo demográfico y económico y la viabilidad de la Seguridad Social, y disfrutar de la experiencia de la multi-

culturalidad (Ver www.cruzroja.es/art03001.htm y Declaración de Cruz Roja en *ABC*, 16-2-2000).

La Conferencia Episcopal Española, a través de su portavoz Juan José Asenjo, coincidió en la preferencia de Cáritas y de las otras asociaciones humanitarias por la ley 4/2000 antes que el anteproyecto de reforma, con una definición similar de los inmigrantes y sus necesidades: Se ha de tener en cuenta su dignidad como personas, y en su condición de hijos de Dios y hermanos nuestros, sus derechos al trabajo, a la vivienda, a la atención sanitaria, al reagrupamiento familiar y a la permanencia legal de aquellos que se encuentran en situación irregular (*El País*, 17-6-2000).

Los sindicatos mayoritarios, la Unión General de Trabajadores (UGT) y Comisiones Obreras (CCOO), se unieron a las asociaciones de inmigrantes y humanitarias en la defensa de una política de extranjería más generosa en términos cuantitativos y cualitativos. Defendieron la ley 4/2000 frente a los intentos de reforma, participaron en las movilizaciones contra la ley 8/2000, y anunciaron su intención de seguir afiliando a todo el que lo solicitase, con o sin papeles. Como las asociaciones, denunciaron la situación de explotación e indefensión en que la segunda ley dejaba a los inmigrantes ilegales, pero centraron sus argumentos en el ámbito laboral. (*El País*, 5-8-1999, 17-6-2000, 7-7-2000, 6-1-2001; *El Mundo*, 10-12-1999).

En cuanto a las organizaciones empresariales, a nivel nacional o regional, diversas asociaciones patronales han solicitado al gobierno que facilite la entrada de inmigrantes, ampliando los cupos, agilizando los trámites, y permitiendo acuerdos específicos sobre temporeros. Esta línea de actuación era defendida entre otras por: la Mesa Hortofrutícola de Almería, la Coordinadora de Organizaciones de Agricultores y Ganaderos (COAG); la Asociación de Jóvenes Agricultores (ASAJA), la *Unió de Pagesos* y Cecot (estos últimos en Cataluña) (*El País*, 7-1-2000, 11-2-2000; *El Mundo*, 10-8-2000; *Cinco Días*, 21-12-2000; *El País*, 2-6-2000, 9-7-2000).

Las asociaciones de inmigrantes se han opuesto frontalmente a la reforma de la ley de extranjería, principalmente por las peores condiciones creadas en la ley 8/2000 para los irregulares, tan presentes como los regulares entre la clientela de estas organizaciones. Como ejemplo, la Asociación de Trabajadores Inmigrantes Marroquíes en España (ATIME) que defendió una regularización amplia de los ilegales ya presentes en España, y la firma con Marruecos de acuerdos similares al pactado con Ecuador, para evitar una discriminación geográfica o racial en la inmigración (*El Mundo*, 23-1-2001).

Junto a la asociación marroquí ha destacado la presencia de dos asociaciones latinoamericanas: Ruminahui, que ha liderado las movilizaciones de ecuatorianos en Murcia tras la entrada en vigor de la ley 8/2000, y Voluntariado de Madres Dominicanas (Vomade), que participa en el Foro para la Inmigración. La primera ha sido más conocida por la defensa de los intereses de los trabajadores irregulares de la huerta murciana, pero los grupos nacionales que ambas representan

nutren también un sector de inmigración creciente y, a menudo, ilegal, el de las mujeres que trabajan en el servicio doméstico o ejercen la prostitución. Si bien comparten las críticas generales a la ley de extranjería reformada, esta especialización influye claramente en la preocupación de los representantes de Vomade por la reducción de la participación judicial en las decisiones sobre extranjería. Trátese de los matrimonios de conveniencia, de la entrada en el país o de la expulsión, la intervención del juez limita los manejos de las redes de tráfico de mujeres destinadas a la prostitución (y de drogas) en que, según denuncia Vomade, no es rara la connivencia de los policías y los transportistas, cuya responsabilidad en el control de flujos aumenta con la ley 8/2000.

3.1.2 LO 11/2003, de 29 de septiembre

La LO 11/2003, de 29 de septiembre, de medidas concretas en materia de seguridad ciudadana, violencia doméstica e integración social de los extranjeros, introduce novedades que repercuten directamente en el régimen de extranjería, así fundamenta en su exposición de motivos, dentro del ámbito penal,¹¹² la necesidad de dar:

“Una respuesta penal frente a los extranjeros no residentes legalmente en España que cometen delitos”.

En este sentido, lo que trata de evitar en definitiva es que la pena y su cumplimiento se conviertan en formas de permanencia en España, quebrantando así de manera radical el sentido del ordenamiento jurídico en su conjunto. Introduciendo por ello cambios en los apartados 1, 2 y 3 del artículo 89,¹¹³ en concreto, se establece que, en el caso de extranjeros que, además de no ser residentes legal-

¹¹² Aunque el epígrafe general va referido a la ley 4/2000 y sus reformas, se considera adecuado realizar, en este subapartado, el comentario oportuno de las modificaciones del Código Penal realizadas por la LO 11/2003, que afectan al procedimiento penal y repercuten directamente en materia de extranjería.

¹¹³ Ver art. 89 reformado del CP. Al no ser un tema pacífico para la doctrina, por encontrarse en duda cuestiones de justicia en materia de reinserción social y posibles tratos discriminatorios con la población reclusa autóctona, téngase en cuenta asimismo las observaciones realizadas en la presente monografía sobre la redacción de este mismo artículo antes de esta última reforma.

mente en España, cometan un delito castigado con pena de prisión inferior a seis años, la regla general sea la sustitución de la pena por la expulsión. Si la pena de prisión es igual o superior a seis años, una vez que cumpla en España las tres cuartas partes de la condena o alcance el tercer grado de tratamiento penitenciario, se acordará, también como regla general, la expulsión.¹¹⁴

Paralelamente se reforma el artículo 108 del Código Penal para establecer, con carácter general, la expulsión de los extranjeros no residentes legalmente en España en sustitución de las medidas de seguridad aplicadas por el juez o tribunal a consecuencia de la comisión de un delito.

Por otro lado, la exposición de motivos de la ley formula asimismo una nueva pretensión punitiva, dar:

“Una respuesta penal frente a las nuevas formas de delincuencia que se aprovechan del fenómeno de la inmigración para cometer sus delitos”.

Por tanto, la modificación de los artículos 318 y 318 bis del Código Penal (y la necesaria adaptación técnica a los mismos del 188) tienen como finalidad combatir el tráfico ilegal de personas, que impide la integración de los extranjeros en el país de destino. El nuevo texto contiene un importante aumento de la penalidad al respecto, estableciendo que el tráfico ilegal de personas -con independencia de que sean o no trabajadores- será castigado con prisión de cuatro a ocho años.

¹¹⁴ El representante de la Confederación Española de Policía (CEP), Rodrigo Gavilán, cifra en unos 4.500 el número de extranjeros ilegales condenados a menos de seis años que anualmente podrían ser expulsados de España en aplicación de la actual redacción del artículo 89 del Código Penal. Recordó además, el representante de la CEP, que cada preso genera un gasto a las arcas públicas de 24.000 euros, aproximadamente el salario de un policía (Agencia EFE, 02-08-2004).

En aras a una efectiva protección de las personas mediante la prevención de este tipo de conductas, se agravan las penas cuando el tráfico ilegal, entre otros supuestos, ponga en peligro la vida, la salud o la integridad de las personas, o la víctima sea menor de edad o incapaz. Por último, se ha incluido en el artículo 318 la posibilidad de que los jueces o tribunales impongan alguna o algunas de las medidas previstas en el artículo 129 del Código Penal.

En cuanto a las modificaciones específicas que esta LO realiza sobre la LO 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social. Resultan reformados los apartados 4 y 7 del artículo 57 y los artículos 61.1 y 62.1.

La nueva redacción del apartado 4 del artículo 57, determina que la expulsión, además de conllevar “en todo caso, la extinción de cualquier autorización para permanecer en España de la que fuese titular el extranjero expulsado”, implicará también “el archivo de cualquier procedimiento que tuviera por objeto la autorización para residir o trabajar en España”.

La modificación del artículo 57.7, pretende responder a los supuestos en que los extranjeros se encuentran sujetos a uno o varios procesos penales. La medida que se adopta consiste en prever que cuando un extranjero se encuentre procesado o inculcado en un procedimiento judicial por delito o falta castigado con una pena privativa de libertad inferior a seis años, o una pena de distinta naturaleza, si existe orden de expulsión debidamente dictada, se autorice judicialmente la expulsión. El procedimiento establecido consiste, en que la autoridad gubernativa “someterá” a la autorización judicial la solicitud de autorización para llevar a cabo la expulsión acordada en un expediente administrativo cuando el extranjero se encuentre incurso en un procedimiento penal. El plazo para dictar dicha resolu-

ción judicial no podrá pasar de los tres días.¹¹⁵ También se prevé el modo de actuar cuando sean varios los órganos judiciales que están conociendo procesos penales contra un mismo ciudadano extranjero. En este caso, se impone a la autoridad gubernativa el deber de solicitar la autorización de la expulsión a todos los órganos jurisdiccionales competentes.

El artículo 61.1 permite al instructor del expediente sancionador adoptar determinadas medidas cautelares,¹¹⁶ que en el texto anterior a la reforma eran competencia de la autoridad gubernativa solicitadas a instancia del instructor.

Finalmente la regulación del artículo 62.1 en referencia a la resolución judicial motivada que dispone el ingreso del extranjero en un centro de internamiento, para garantizar que las resoluciones administrativas o judiciales de expulsión no queden sin efecto por la imposibilidad de hallar al extranjero, atribuye al instructor del expediente (antes igualmente autoridad gubernativa) la posibilidad de solicitud de ingreso en centro de internamiento, cuando se den las causas tasadas en la normativa, y asimismo indica al juez competente las circunstancias y hechos que debería tener en cuenta para determinar el sentido de la resolución.

¹¹⁵ En relación con esta modificación se emitió circular interna de la Dirección General de la Policía de fecha 15/10/2003, destinada a los componentes del CNP, por parte del Comisario General de Extranjería y Documentación, con el literal siguiente: "(...) los escritos dirigidos a los Juzgados solicitando la aludida autorización, además de hacer mención expresa al contenido del apartado 7 del artículo 57, en cuanto que establece que el plazo de respuesta judicial no ha de ser superior a los tres días, se le informará que, para el supuesto de no recibirse contestación de ese Juzgado en el expresado plazo de tres días, se participa que la ejecución de la expulsión está previsto realizarse el día (...), a las (...), horas, en vuelo (...), de la compañía (...)". Lo que plantearía, de efectuarse la expulsión en los términos expresados, serías dudas sobre su amparo legal.

¹¹⁶ Ver artículo referido.

3.1.3 LO 14/2003, de 20 de noviembre

La LO 14/2003, de 20 de noviembre, de Reforma de la LO 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social... Sintéticamente tiene entre sus objetivos: la mejora de la gestión; el reforzamiento y mejora de los medios para luchar contra la inmigración ilegal y el tráfico de seres humanos; la incorporación de las disposiciones aprobadas por la UE sobre visados y otras materias; las incorporaciones al texto de la LO 4/2000, modificada por la LO 8/2000, derivadas de la sentencia del Tribunal Supremo de 20 de marzo de 2003.

Por lo que se refiere a las modificaciones concretas comentaremos las siguientes:

Se establece la obligación de proveerse de una tarjeta de identidad de extranjero, como documento acreditativo de la autorización administrativa para residir (art. 4.2).

Se estipulan determinados requisitos para el ejercicio de la reagrupación familiar cuyas condiciones se desarrollarán reglamentariamente (art. 17 apartados 2, 3 y 4; art. 18.2; art. 19).

Una cuestión básica de la reforma es la de dotar al visado de una nueva función adicional, cual es la de servir de acreditación documental de una previa autorización administrativa para residir y, en su caso, trabajar en España. Por lo tanto la novedad consiste en poder habilitar al extranjero a permanecer en España en la situación para la que se le hubiere expedido el visado (art. 25 bis y 27 apartados 1 y 2).

Se modifican y definen las situaciones de estancia y residencia en que podrán encontrarse los extranjeros en España, así como los supuestos para documentar a los indocumentados (arts: 29; 30.1; 30 bis; 31 puntos 1, 3, 4 y 5; 33.2; 34.2).

Se da una nueva redacción a la regulación del contingente de trabajadores extranjeros (art. 39).

En el apartado de infracciones y régimen sancionador, se han incorporado modificaciones con las que se pretende endurecer el ordenamiento jurídico dotándolo de mayores instrumentos para luchar contra la inmigración clandestina. En esta línea de actuación se encuentran las infracciones y sanciones atribuidas a los transportistas que no cumplimenten la “obligación” de verificación de los títulos de viaje, así como la extensión de las conductas tipificadas como infracciones graves a todas las personas que, con ánimo de lucro, induzcan, favorezcan, promuevan, o faciliten la inmigración clandestina de personas en tránsito o con destino al territorio español, o su permanencia en el mismo (arts. 53 párrafo a y h; 54 apartados 1 b) y 2; 55.1). Se refuerzan también los procedimientos de devolución de extranjeros que pretenden entrar ilegalmente a España que llevará implícita una prohibición de entrada de hasta tres años (art. 58.6).

Con respecto a los centros de internamiento, se regulan los derechos y deberes de los extranjeros internados (arts. 62 bis y 62 ter); información y reclamaciones (62 *quáter*); medidas de seguridad (62 *quinquies*); así como el funcionamiento y régimen interno de dichos centros (62 *sexies*).

Se añaden nuevas obligaciones para las compañías de transportes en orden a contar con mayor información sobre las personas que vayan a ser trasladadas hasta el territorio español antes de su partida del país de origen, así como sobre aquellos pasajeros que no abandonen el territorio español en la fecha prevista en el billete de viaje. La información requerida se ha justificado alegando la mejora del fortalecimiento de los instrumentos disponibles para garantizar la seguridad en los transportes internacionales, especialmente los aéreos (art. 66).

En cuanto a las disposiciones adicionales incorporadas tienen por finalidad mejorar la gestión de los procedimientos de extranjería en la aspiración de ordenar adecuadamente, los flujos migratorios y evitar el uso fraudulento de los mismos.

Por último, con independencia de las reformas estudiadas de la ley de extranjería efectuadas por la LO 14/2003, de 20 de noviembre, esta LO modifica asimismo la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, referencia legal en la que nos detendremos debido a la nueva disposición adicional séptima sobre “acceso a los datos del padrón”, la cual se ha introducido “para la exclusiva finalidad del ejercicio de las competencias establecidas en la LO de derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, sobre control y permanencia de extranjeros en territorio español”. Dicha disposición, cuyo cumplimiento ha originado cierto debate social en determinados ayuntamientos, habilita de forma genérica el acceso al Padrón Municipal a favor de la Dirección General de la Policía. Esta habilitación se formula en términos de reciprocidad con el Instituto Nacional de Estadística, al establecer la obligación de la Dirección General de la Policía de comunicar al Instituto Nacional de Estadística, con el fin de mantener actualizado el contenido del Padrón, los datos de los extranjeros de que tenga constancia que pudieran haber sufrido variación en relación con los consignados en aquél.

3.2 REGLAMENTO DE LA LO 4/2000, DE 11 DE ENERO, SOBRE DERECHOS Y LIBERTADES DE LOS EXTRANJEROS EN ESPAÑA Y SU INTEGRACIÓN SOCIAL

3.2.1 Referencia al derogado RD 864/2001, de 20 de Julio, regulador del Reglamento de Ejecución de la LO 4/2000

En esencia la pretensión del reglamento de ejecución fue la de regular la mayoría de las actuaciones administrativas que se venían realizando en materia de extranjería, por lo que intentó aglutinar las múltiples normas que dispersamente existían sobre la misma. Es evidente que esta consideración del reglamento como norma refundidora no lo fue plenamente toda vez que existían diversas previsiones que eran remitidas a posteriores normas, en su mayoría de rango inferior.¹¹⁷

Si nos fijamos en el preámbulo del RD, nuevamente se marca en su redacción unos objetivos que definen una línea complementaria con la ley que desarrolla, repitiendo algunos de los argumentos ambiciosos pretendidos para “el bienestar de los trabajadores extranjeros, la lucha contra la explotación, persecución del tráfico ilegal...” ya utilizados por ley en su exposición de motivos:

“(...) En dicha elaboración ha sido necesario tener en cuenta la consolidación de España como tierra de inmigración y las conclusiones adoptadas por los Jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembros de la UE en octubre de 1999, en Tampere, sobre creación de un espacio de libertad, seguridad y justicia, así como la modificación de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, que ha operado la Ley 4/1999, de 13 de enero, la nueva organización administrativa del Estado emergida de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, la necesidad de velar por un nivel de vida digno y unas condiciones de empleo para los trabajadores extranjeros en igualdad de trato con los españoles, en el contexto de la lucha contra la explotación de aquéllos y

¹¹⁷ Un ejemplo de lo manifestado sería el *quantum* del requisito de la acreditación de medios económicos que debe cumplir el extranjero que pretenda entrar en territorio español.

contra el tráfico ilegal de mano de obra, considerando el ámbito de la cooperación con los Estados de donde proceden los inmigrantes, y la apuesta de la LO 4/2000, reformada por LO 8/2000, por conceptos tales como la reagrupación familiar, el arraigo o la colaboración de los propios inmigrantes en la lucha contra las redes de tráfico de personas...”

Señala el mismo preámbulo los logros de la normativa aprobada:

“(...) en el mismo se ha dado un nuevo vigor a la regulación de los controles fronterizos de personas, se ha buscado una mejor coordinación de las autoridades implicadas en la concesión de visados y se ha dado cumplimiento a la previsión legal de un procedimiento específico para la misma, han sido simplificados los procedimientos administrativos de concesión de los diferentes permisos de residencia y de trabajo, se ha racionalizado la regulación de los procedimientos administrativos sancionadores en materia de extranjería y, en definitiva, se ha perseguido una mejor coordinación de los órganos de la Administración General del Estado, destacando a este respecto una nueva reglamentación de las Oficinas de Extranjeros, con el objetivo de garantizar la eficacia y coordinación en la actuación administrativa en el nivel más cercano a los destinatarios de la política de extranjería e inmigración”.

Con respecto al reglamento de ejecución objeto de estudio en este apartado, derogado por el actual en vigor, haremos mención únicamente al articulado del reglamento que resultó afectado por la sentencia de la sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Supremo, de fecha 20 de marzo de 2003, dada su repercusión posterior en la actuación operativa policial en materia de extranjería.¹¹⁸

¹¹⁸ En relación con la sentencia del Tribunal Supremo (TS) se publicaba lo siguiente:

“Un decreto que iba más allá de la ley (...) La sentencia es un buen varapalo al Gobierno, en opinión del catedrático de Derecho Penal de la Universidad Autónoma de Barcelona Fermín Morales. Entre otras cosas, porque el Supremo viene a decir que medidas incluidas en el reglamento carecen de cobertura legal, es decir, van más allá de la propia, lo que obliga a modificar el reglamento o la misma ley de Extranjería. ¿Cuánta gente ha sido expulsada en aplicación de un reglamento que ahora se demuestra fuera de la legalidad? (...) El magistrado de la Audiencia de Barcelona Santiago Vidal considera (con la premisa de no conocer en profundidad la sentencia del TS) que la resolución es muy importante porque la propia ley ya era muy restrictiva. Vidal recuerda que los reglamentos no pasan por cámara

Los artículos objeto de reforma se transcriben en notas a pie de página, haciendo constar posteriormente el texto que fue suprimido en virtud de la sentencia del Tribunal Supremo:

- Artículo 38. Estancia en supuestos de entrada o documentación irregulares¹¹⁹
- Artículo 41. Permiso de residencia temporal y su renovación¹²⁰
- Artículo 49. Exención del visado de residencia¹²¹

legislativa, sino que los elaboran los ministerios, de manera que suelen ir más allá que algunas leyes, añadiendo el detalle al espíritu de la ley. Por ello, la sentencia, aparte de dismantelar buena parte del reglamento, es un toque de atención sobre la propia elaboración de reglamentos, en valoración del magistrado (...) Para el profesor de Filosofía del Derecho de la Universidad de Barcelona Héctor Silveira, se trata de una sentencia de calado, aunque quizás con unas reformas seguirá aplicándose la misma política. En cualquier caso, clarifica la confusión entre devolución y retorno y obligará a redactar un documento con más garantías para los inmigrantes, sobre todo los indocumentados (...) El Colegio de Abogados de Barcelona planteó hace meses una cuestión de inconstitucionalidad ante el Constitucional en el sentido ahora resuelto por el Supremo. El colegio creía que los extranjeros en tránsito interceptados por la policía deben tener derecho a asistencia letrada y un proceso judicial (*La Vanguardia*, 29-03-2003).

¹¹⁹ Sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos anteriores, el Ministerio del Interior podrá autorizar la estancia en territorio español, por un máximo de tres meses en un periodo de seis, a los extranjeros que hubieran entrado en el mismo con documentación defectuosa o incluso sin ella o por lugares no habilitados al efecto, siempre que para ello existan motivos humanitarios, de interés nacional u obligaciones internacionales. Párrafo suprimido: pudiendo adoptar en tales casos, como medidas cautelares, alguna de las medidas enumeradas en el artículo 5 de la LO 4/2000, reformada por LO 8/2000.

¹²⁰ El apartado 5º del art. ha sido totalmente suprimido: Los extranjeros que hubieran adquirido la residencia en virtud de reagrupación podrán, a su vez, ejercer el derecho de reagrupación de sus propios familiares, siempre que cuenten ya con un permiso de residencia obtenido independientemente del permiso del reagrupante y acrediten reunir los requisitos previstos en la LO 4/2000, reformada por LO 8/2000 y en este Reglamento para proceder a dicha reagrupación.

¹²¹ 2. Podrá concederse excepcionalmente exención de visado por las autoridades competentes, según el apartado 5 del artículo 51 de este Reglamento, siempre que no exista mala fe en el solicitante y concurra alguno de los siguientes supuestos:

d) Extranjeros que sean cónyuges de español o de extranjero residente legal, nacional de un Estado parte del Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo, siempre que no se encuentren separados de derecho, se reúnan las circunstancias del artículo 17 de la LO 4/2000, reformada por LO 8/2000 y se acredite la convivencia (suprimido: en España) al menos durante un año.

e) Extranjeros que sean cónyuges de extranjero residente legal, no nacional de un Estado miembro del Espacio Económico Europeo, siempre que no se encuen-

- Artículo 56. Extranjeros indocumentados¹²²
- Artículo 57. Título de viaje para salida de España¹²³
- Artículo 84. Inadmisión a trámite¹²⁴
- Artículo 117. Medidas cautelares en el procedimiento de expulsión¹²⁵
- Artículo 127. Centros de internamiento de extranjeros (CIE)¹²⁶

tren separados de hecho o derecho, se reúnan las circunstancias del artículo 17 de la LO 4/2000, reformada por LO 8/2000, se acredite la convivencia (suprimido: en España) al menos durante un año, y que el cónyuge tenga autorización para residir al menos otro año.

¹²² Apartado 8. Completada la información, salvo que el extranjero se encuentre incurso en alguno de los supuestos de prohibición de entrada (suprimido: o de expulsión), previo abono de las tasas fiscales que legalmente correspondan, el Subdelegado del Gobierno, o Delegado del Gobierno en las Comunidades Autónomas uniprovinciales, en el caso de que aquél desee permanecer en España, dispondrán su inscripción en una Sección especial del Registro de Extranjeros y le dotarán de una Cédula de Inscripción en un documento impreso, que deberá renovarse anualmente y cuyas características se determinarán por el Ministerio del Interior. La Dirección General de la Policía expedirá certificaciones o informes sobre los extremos que figuren en dicha Sección especial para su presentación ante cualquier otra autoridad española.

¹²³ Anulado el apartado 1º: A los extranjeros que se encuentren en España y que justificando documentalmente una necesidad excepcional de salir del territorio español no puedan proveerse de pasaporte propio, por encontrarse en alguno de los casos expresados en el artículo 34.2 de la LO 4/2000, reformada por LO 8/2000, una vez practicados los trámites regulados en el artículo anterior, se les podrá expedir por la Dirección General de la Policía un título de viaje con destino a los países que se especifiquen, previendo el regreso a España salvo que el objeto del título de viaje sea exclusivamente posibilitar el retorno del solicitante al país de nacionalidad o residencia de éste, en cuyo caso, el documento no contendrá autorización de regreso a España.

¹²⁴ La autoridad competente podrá resolver la inadmisión a trámite de la solicitud de permiso de trabajo en los siguientes supuestos: (apartados 2 y 6 anulados)

2. Falta de competencia del órgano a quien se dirige la solicitud.

6. La solicitud presentada utilizando procedimientos inadecuados, de acuerdo con lo establecido en el presente Reglamento.

¹²⁵ 2. Cuando, en las primeras actuaciones de la fase de instrucción, concurren razones que así lo aconsejen, como carecer el extranjero de arraigo, de domicilio conocido o no manifestase lugar alguno a efecto de notificaciones, el órgano competente (anulado: para iniciar el procedimiento o el órgano instructor) podrá adoptar la medida provisional de retirada de pasaporte o documento acreditativo de su nacionalidad, previa entrega al interesado de recibo acreditativo de tal medida.

¹²⁶ 2. Sólo se podrá acordar el internamiento del extranjero cuando concorra alguno de los siguientes supuestos: (apartado c) anulado)

- Artículo 130. Régimen interno de los centros¹²⁷
- Artículo 136. Comunicación interorgánica de infracciones¹²⁸
- Artículo 138. Devoluciones¹²⁹

3.2.2 RD 2393/2004, de 30 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de la LO 4/2000, de 11 de enero

Como consecuencia de la última reforma de la LO 4/2000 de Derechos y Libertades de los Extranjeros en España y su integración social, efectuada por la LO 14/2003, de 20 de noviembre, en la que como hemos visto se incorporaron cambios de suma importancia, y

c) Cuando se haya dictado acuerdo de devolución de conformidad con lo establecido en el presente Reglamento.

¹²⁷ Apartados 2 y 6 anulados:

2. En cada centro existirá una Junta compuesta, además del Director del mismo, por el facultativo y un trabajador social, que asesorará a aquél en la imposición de medidas a los internos que no respeten las normas de convivencia y de régimen interior, que deberán, en su caso, ser comunicadas a la autoridad judicial que autorizó el internamiento.

6. Los internos están autorizados a comunicar con sus abogados, y periódicamente con familiares, amigos y representantes diplomáticos de su país, debiendo realizarse tales comunicaciones dentro del horario establecido para la adecuada convivencia entre los internos, conforme a las normas de funcionamiento del centro.

¹²⁸ Apartado 3 anulado:

3. Los órganos judiciales comunicarán a la autoridad gubernativa la finalización de los procesos judiciales en los que concurra la comisión de infracciones administrativas a las normas sobre extranjería, a los efectos de que por las autoridades administrativas pueda reanudarse, iniciarse o archivarse, si procede, según los casos, el procedimiento administrativo sancionador. Del mismo modo comunicarán aquellas condenas impuestas a extranjeros por delito doloso castigado con pena privativa de libertad superior a un año, a los efectos de la incoación del correspondiente expediente sancionador

¹²⁹ 1. De conformidad con lo establecido en el artículo 58.2 de la LO 4/2000, reformada por LO 8/2000, no será necesario expediente de expulsión para la devolución, en virtud de orden del Subdelegado del Gobierno, o Delegado del Gobierno en las Comunidades Autónomas uniprovinciales, de los extranjeros que se hallaren en alguno de los siguientes supuestos:

b) Los extranjeros que pretendan entrar ilegalmente en el país, considerándose incluidos, a estos efectos, a los extranjeros que sean interceptados en la frontera, en sus inmediaciones (anulado: o en el interior del territorio nacional en tránsito o en ruta, sin cumplir con los requisitos de entrada).

asimismo debido a la Sentencia del Tribunal Supremo de la Sala de lo Contencioso Administrativo de 20 de marzo de 2003, en virtud de la cual se anularon diferentes preceptos del anterior Reglamento de Extranjería, hacían obligado la redacción de un nuevo reglamento, hecho que se estableció como mandato al gobierno en la disposición final tercera de la referida ley 14/2003.

En cumplimiento del mandato reseñado aparece el RD 2393/2004, que no obstante la línea continuista de su predecesor en muchos aspectos, describe en su exposición de motivos las novedades introducidas por el nuevo Reglamento, en este sentido entre otras incorpora “tanto el acervo de la UE sobre la materia, como el nuevo reparto de competencias resultante de la asunción, por parte del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, del desarrollo de las políticas del Gobierno en materia de extranjería e inmigración, a través de la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración”. Marcando asimismo una vez más la prioridad para fomentar la inmigración legal, añadiendo nuevos instrumentos “para perseguir más eficazmente la inmigración irregular”.

En cuanto a los instrumentos para favorecer la inmigración legal se establece la Consulta a un Órgano de nueva creación; la Comisión Laboral Tripartita de Inmigración, integrada por los agentes sociales más representativos a nivel estatal y por la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración. Pretendiéndose en este sentido perfeccionar los tres grandes sistemas de entrada de trabajadores extranjeros: régimen general (contratación individual nominativa), contingente y temporada. Con esta finalidad de control de flujos se utiliza como indicador básico la definición de la Situación Nacional de Empleo, para conocer si es posible la contratación de extranjeros, que ha sido refrendada por empresarios y sindicatos en su expresión objetiva a través del Catálogo de Ocupaciones de Difícil cobertura.

En la misma línea se aspira que el instrumento clave del contingente sea más ágil y flexible por lo que se incluirá en el mismo un número de visados para búsqueda de empleo en determinados sectores.

La figura de la reagrupación familiar podrán solicitarla los extranjeros residentes junto con la solicitud de renovación de autorización, es decir, de seis a doce meses antes de lo que sucedía hasta el momento. Sin embargo, la superación de trabas burocráticas implicará un aumento del rigor en la exigencia de que el extranjero demuestre cumplir los requisitos para ejercer su derecho a la reagrupación, y singularmente se aumentarán los esfuerzos y se pedirá colaboración a los Ayuntamientos en la comprobación de que se cuenta con una vivienda adecuada.

En referencia a los medios de lucha contra la inmigración irregular el gobierno considera que la economía sumergida es el verdadero efecto llamada de la inmigración clandestina, por lo que, además del intento de incrementar la firmeza de los instrumentos necesarios para el control de fronteras, retornos, devoluciones y expulsiones, en aras de una mayor eficacia en las repatriaciones, se pretende incidir en la ordenación del mercado laboral y evitar la perpetuación de relaciones laborales irregulares. En relación con esto último, se proyecta fomentar el protagonismo de la Inspección laboral focalizando la persecución de conductas relacionadas con la explotación de trabajadores extranjeros y con la contratación irregular de los mismos. También con el propósito de introducir mayores controles frente al fraude, las autorizaciones de trabajo concedidas entrarán en vigor sólo si existe afiliación y alta del trabajador en la Seguridad Social, intentándose evitar así la compraventa de ofertas de empleo.

En lo que respecta a la normativa reguladora del derecho de asilo, el mismo RD 2393/2004 que nos ocupa introduce asimismo

modificaciones en el Reglamento de aplicación de la Ley 5/1984, de 26 de marzo, reguladora del derecho de asilo y de la condición de refugiado,¹³⁰ aprobado por el RD 203/1995, de 10 de febrero. En este sentido dentro de la exposición de motivos del RD 2393/2004 se incorpora el siguiente párrafo:

“Con el fin de adaptar su contenido a lo dispuesto por la Directiva 2003/9/CE del Consejo, de 27 de enero de 2003, por la que se aprueban normas mínimas para la acogida de los solicitantes de asilo en los Estados miembros, así como para asegurar la coherencia entre la regulación de la autorización de permanencia por razones humanitarias contenida en la legislación de asilo y la autorización de residencia por circunstancias excepcionales prevista en el marco general de la legislación de extranjería, se modifican algunos aspectos del Reglamento de aplicación de la Ley 5/1984, de 26 de marzo, reguladora del derecho de asilo y de la condición de refugiado, aprobado por el RD 203/1995, de 10 de febrero”

Por último, dentro del vigente texto reglamentario analizado, de la LO 4/2000, por su importancia y significación en el cambio de orientación de la política de inmigración implantada por el actual gobierno del Estado, mención aparte merece el proceso de regularización, que se formula en su disposición transitoria tercera como “proceso de normalización”.

En esencia el contenido de la disposición indicada establece como regla general, para el empresario o empleador que quiera contratar a un extranjero que se halle en situación irregular, el compromiso de garantizar una prestación laboral de, al menos, seis meses.

Esta regla general tiene tres excepciones:

- Los sectores de hostelería y construcción deberán garantizar seis meses en un período de doce.

¹³⁰ Que ya ha sido objeto de estudio en el presente trabajo.

- El sector agrícola la duración se podrá reducir hasta un mínimo de tres meses.
- En el servicio doméstico, aunque el período de garantía debe de ser de seis meses, será el único caso en que el propio extranjero que pretenda contratación por varios empleadores deberá solicitar la autorización. Con este objeto deberá reunir diferentes contratos, de manera que en cómputo global su actividad semanal sea de al menos treinta horas.

Los extranjeros que se puedan acoger a este proceso serán aquellos que hayan llegado a España seis meses antes de la entrada en vigor del Reglamento y deberán carecer de antecedentes penales.¹³¹

En referencia al régimen sancionador de los extranjeros que hayan solicitado su regularización y se encuentren insertos en expedientes de expulsión pendientes de resolución, o bien tengan ordenes de expulsión en vigor, se estará a lo regulado en el punto 8 de la disposición transitoria.¹³²

¹³¹ En un ejemplo tipo, al margen del servicio doméstico por horas, el empresario deberá solicitar la autorización para el trabajador extranjero, adjuntando el contrato de trabajo firmado por ambos, que carece de efecto para las partes hasta que no se conceda la autorización. Junto con el contrato, se adjuntará el resto de la documentación para demostrar la solvencia del empresario y el cumplimiento de los requisitos por parte del trabajador. Examinada la documentación, si la Administración resuelve a favor de la solicitud, concederá la autorización de residencia y trabajo condicionada. Esto teóricamente debe suponer un filtro de seguridad que significa que, antes de que transcurra un mes desde la notificación, el empresario deberá dar de alta al trabajador en la Seguridad Social, y que este trámite de Seguridad Social es condición indispensable para que la autorización comience su período de vigencia. De esta manera que si no se produjera el alta, la autorización quedaría sin efecto. Cuando la autorización entre en vigor, el extranjero se dirigirá a la Administración por primera vez para solicitar la tarjeta de Identidad de Extranjero, que será expedida por el plazo de validez de la autorización.

¹³² Así, a modo de pseudo amnistía, el punto 8 establece: La concesión de la autorización determinará el archivo de los expedientes de expulsión pendientes de resolución, así como la revocación de oficio de las órdenes de expulsión que hayan recaído sobre el extranjero titular de la autorización, cuando el expediente o la orden de expulsión correspondiente esté basada en las causas previstas en el

Con posterioridad y como desarrollo del procedimiento aplicable al proceso de normalización previsto, en la disposición transitoria tercera del RD 2393/2004, de 30 de diciembre, se publicó la Orden del Ministerio de la Presidencia PRE/140/2005, de 2 de febrero, en la cual se puntualizan determinados extremos del procedimiento (Boletín Oficial del Estado -BOE- núm. 29 de 03/02/2005).

Dentro del ámbito político, el Ministro de Trabajo y Asuntos sociales Jesús Caldera, una vez acabado el proceso de regularización, en rueda de prensa a los medios de comunicación, lo calificó de exitoso, vaticinando que será una referencia a seguir por el resto de los países de la UE, calificando el proceso como “único en la historia”. Entre los argumentos utilizados por el ministro se encuentran la afloración del 80% de la economía sumergida lo que repercutirá en un incremento de las arcas de la seguridad social; la disminución de la cifra de irregulares facilitando, como dato que una vez finalizada la normalización quedarán únicamente “unas 100.000 personas no regularizadas”. Asimismo como refuerzo al proceso extraordinario, Jesús Caldera, aseguró que para lo que queda de año la Inspección de Trabajo realizará 500.000 actuaciones como intervenciones antifraude.¹³³

Por otro lado Ana Pastor, secretaria ejecutiva de política social y bienestar del PP, en clara oposición al proceso de regularización ofrece un panorama menos idílico de la situación, tildando de fracaso la actuación gubernamental, que considera una irresponsabilidad ya desde sus inicios haber publicitado la normalización con seis

artículo 53 a) y b) de la LO 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social. La denegación de la autorización implicará la continuación de los expedientes de expulsión y la ejecución de las órdenes de expulsión dictadas.

¹³³ “Los inspectores desmienten a Caldera y dicen que no podrán hacer 500.000 actuaciones por carecer de medios personales y materiales” (*Expansión*, 12-04-2005).

meses de antelación al comienzo del proceso. Afirmando que no se puede regularizar a cualquier precio, y que con independencia del resultado final del proceso extraordinario continuará existiendo como mínimo alrededor de “1.100.000 ilegales”, aseguró asimismo que el empleo para extranjeros no comunitarios tras la normalización solamente ha crecido un 5%. Otra de sus declaraciones fue que en la actualidad, teniendo en cuenta la población autóctona existente, el efecto llamada ha provocado que seamos el primer país receptor de inmigrantes de la UE, recordando que el proceso ha sido cuestionado inicialmente por Francia, Alemania y Reino Unido. Basándose en datos de la Encuesta de Población Activa (EPA) manifestó también que de los 2.000.000 de parados 300.000 lo son extranjeros, y en referencia al subsidio de paro aportó el dato que lo cobran un 30% más de inmigrantes.¹³⁴

El proceso de regularización estudiado ha servido también como arma arrojadiza de los líderes políticos de los partidos mayoritarios estatales PSOE y PP. En este sentido, Zapatero: *“Hay 700.000 personas hoy con deberes y derechos, hay un orden donde recibimos desorden. No hay desastre, hay ley y legalidad”*; Rajoy: *“No ha sido un efecto llamada, sino un autentico trompetazo. ¿Podría explicar que va a hacer con el millón cien mil inmigrantes sin legalizar? Es una bomba que puede estallarnos en las manos”* (“debate sobre el estado de la nación”, DSCD de 11/05/2005).

Para finalizar diremos que la consecución de los objetivos marcados por el nuevo reglamento de extranjería requieren, dada la reciente entrada en vigor del mismo, un periodo de andadura tras el cual podrá ser valorado justamente si las fórmulas empleadas por el gobierno actual, calificadas de “innovadoras, imaginativas y de

¹³⁴ Ver “El Periódico Popular”, núm. 34 de mayo 2005.

máxima operatividad”, dan una respuesta adecuada para conseguir una eficaz y contrastada política de inmigración y como consecuencia de la misma un control de flujos ordenado y acorde a las necesidades del país.¹³⁵ En cuanto a la apreciación del proceso de regularización como éxito o fracaso, reiteramos también que aún es pronto para su valoración por ser necesaria una perspectiva de futuro para su estudio pormenorizado, contrastando las cifras oficiales que finalmente resulten. Así, siendo loable la afloración de parte de la economía sumergida por los beneficios intrínsecos innegables que ello conlleva, será necesario analizar la eficacia del procedimiento para detectar los posibles fraudes, denunciados por diversas instancias, en referencia a la aportación de contratos falsos facilitados por las mafias para acceder al proceso. Asimismo sin poner en tela de juicio la conveniencia o no del sistema elegido de regularización, habrá que ver las “derivaciones colaterales” inevitables del proceso, entre otras el riesgo de institucionalizar efectos llamados masivos, sin olvidar el más que probable incremento de inmigrantes regularizados en

¹³⁵ Una evolución a tener en cuenta, por su significación derivada de la aplicación de la normativa de extranjería, es el aumento de los recursos interpuestos en esta materia que se vienen produciendo en el ámbito jurídico contencioso administrativo, en este sentido es relevante la siguiente noticia:

El importante crecimiento de la población española, tanto aquella que reside legal como ilegalmente en nuestro país, que se ha producido coincidiendo con la reforma de la Jurisdicción Contenciosa-Administrativa, ha derivado en un aumento muy importante de los asuntos que en materia de extranjería han ingresado en los juzgados y tribunales. Gran parte de estos asuntos se producen como consecuencia de decisiones administrativas por las que se le deniega la entrada en el país, la residencia o la petición de asilo solicitada. Esas decisiones son susceptibles de presentar los correspondientes recursos. En el último año, y según datos del Consejo General del Poder Judicial, el incremento de asuntos en materia de extranjería que se ha registrado en los juzgados de lo Contencioso-Administrativo ha sido del 295 por ciento respecto a 2003. En concreto, estos juzgados recibieron 30.497 nuevos procedimientos de la citada materia, frente a los 7.705 del año anterior (*La Razón*, 11-07-2005).

los próximos años a través de la figura del “reagrupamiento familiar”.¹³⁶

¹³⁶ Entre las repercusiones internacionales del proceso de regularización nos hacemos eco de las manifestaciones realizadas por el ministro del interior francés Dominique Villepin considerando que *“las regularizaciones masivas de inmigrantes son un fracaso y crean efecto llamada, afirmando que la regla debe ser la firmeza...asegurando que las dos acciones de este tipo realizadas en Francia en 1981 y 1997 se saldaron con sendos fracasos: crearon un efecto llamada e incitaron nuevas llegadas (...) en relación con la posible normalización de unos 700.000 inmigrantes una vez cerrado el proceso de normalización español avisa que no podrán trabajar en Francia porque sus permisos de residencia no se lo permiten”*. Dicho responsable político situó la cifra de sin papeles en Francia entre 200.000 y 400.000 personas, promoviendo entre otras medidas: *“el refuerzo de la policía de fronteras, poner coto a los matrimonios de conveniencia, visados biométricos y creación de un organismo central contra el trabajo ilegal”*. El contexto francés con datos del 2004 sería de 4,5 inmigrantes mayores de edad sobre una población de 60,2 millones (*Expansión; La Vanguardia; La Razón*; todos de fecha 12-04-2005).

Capítulo 4

PROTECCIÓN JURÍDICA DE LA DIVERSIDAD MULTICULTURAL

4.1 DERECHOS HUMANOS E INMIGRACIÓN

En los debates públicos sobre la inmigración, quienes adoptan posturas más restrictivas suelen negar la desconexión (que quienes adoptan una posición más amplia pretenden) entre el tema del status jurídico de los inmigrantes ilegales respecto al tema del control de la inmigración ilegal, arguyendo que cuanto más generoso resulte el conjunto de derechos otorgados, más incentivos se ofrecerán a la inmigración y la permanencia en el país de los inmigrantes, al margen de lo que prescriban las normas de extranjería. Este tipo de argumento ha encontrado cierto apoyo en la experiencia relativa al asilo: los países que han tenido políticas más generosas, y han ofrecido más ayuda a la integración de los asilados y refugiados, como Alemania, han recibido más solicitudes, muchas de las cuales han sido rechazadas. Sin embargo, está aún abierta a comprobación empírica la cuestión de en qué medida los inmigrantes en general, y los ilegales en particular, conocen las diferencias en las legislaciones de los países europeos y se guían por ellas a la hora de elegir destino, o si se orientan principalmente por su percepción de las oportunidades de trabajo y de apoyo de las redes sociales establecidas.¹³⁷

¹³⁷ También circunscrito al ámbito del derecho de asilo, en fechas recientes Amnistía Internacional emitió sendos informes, muy críticos, denunciando “la violación de las obligaciones internacionales en materia de asilo de determinados países de la UE”, con los siguientes titulares: *“El precio humano de la Fortaleza Europea: los solicitantes de asilo son ilegalmente detenidos e injustamente expulsados”*.

En concreto se publicaron tres informes que cubren una amplia gama de temas relacionados con la detención y la expulsión de solicitantes de asilo en el Reino Unido, España e Italia.

En general, las reformas legislativas sobre el status jurídico de los ilegales en los años noventa en los países europeos con más inmigrantes y en Estados Unidos han pretendido limitar sus derechos, especialmente los sociales, bajo ese argumento del incentivo añadido. Sin embargo, resulta inevitable la tensión entre las políticas restrictivas de los gobiernos y las aspiraciones universales de los códigos de derechos humanos establecidos en las convenciones internacionales y reafirmados en las constituciones.

El fundamento del llamado “estándar mínimo internacional” de status jurídico de todos los inmigrantes, de especial interés en el caso de los ilegales, es la Declaración Universal de los Derechos Humanos emitida por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1948.¹³⁸ Posteriormente se han elaborado en las organizaciones internacionales (incluida la UE) diversos desarrollos y traslados de

Con respecto al informe sobre España, Amnistía Internacional, dice: *“las actuaciones del gobierno español para controlar la inmigración y la entrada de extranjeros comportan que el derecho a solicitar asilo en España esté en peligro de extinción. Se está impidiendo que aquellas personas que huyen de graves violaciones de derechos humanos puedan llegar a España para pedir asilo y obtener protección. El informe condena las serias deficiencias que existen en los centros de llegada y en la atención que se presta a los ciudadanos extranjeros, tanto durante las operaciones de rescate en alta mar como en su llegada a tierra firme. Amnistía Internacional además ha documentado la expulsión ilegal de menores extranjeros, en contravención de las leyes españolas”* (comunicado de prensa dado en Bruselas, el 20 Junio de 2005; www.amnesty-eu.org).

¹³⁸ La Declaración Universal considera sujetos de los derechos que contiene a todos los individuos sin ningún tipo de distinción, incluida la basada en el origen nacional. Únicamente hace referencia a la pertenencia a un país en particular al afirmar el derecho a participar en la elección democrática de su gobierno y a acceder a los puestos públicos de su administración. La inmigración en sí misma no se cuenta entre los derechos humanos, puesto que el texto establece las fronteras nacionales como límite del derecho a la libre circulación y residencia. Pero en términos generales, afirma el derecho a ser reconocido como persona ante la ley en todo lugar, para luego recordar la igualdad de todos ante la ley y la no discriminación en la protección legal. En particular, esa igualdad se aplica a derechos actualmente limitados o discutidos para los inmigrantes a nivel nacional en Europa y Estados Unidos, como son el derecho de asociación, reunión y sindicación; la libertad en la elección del empleo; o el acceso a las políticas sociales de mantenimiento de ingresos (en caso de desempleo, vejez, invalidez o enfermedad), vivienda, sanidad y educación básica (www.un.org/rights/50/decla).

esta declaración, con mayor o menor éxito a la hora de obtener compromisos de aplicación por parte de los estados. Dejando ahora de lado estos acuerdos y convenios posteriores, la Declaración Universal ofrece un repertorio ambicioso de derechos de la persona que, de trasladarse íntegramente a las legislaciones nacionales de extranjería y convertirse en derechos exigibles ante los tribunales, colocaría a los inmigrantes ilegales en una situación próxima a la de los ciudadanos del país en cuanto a los derechos civiles y sociales (que no a los políticos), aunque siempre se distinguirían por el riesgo de ver interrumpido el ejercicio de esos derechos por la expulsión.

R. ZAPATA-BARRERO,¹³⁹ en el artículo monográfico *Fundamentalismo estatal de la UE en torno a la inmigración*,¹⁴⁰ refiriéndose al sistema de derechos reconocidos a los inmigrantes argumenta lo siguiente:

“Podemos afirmar que la presencia de inmigrantes plantea dos tipos de problemas democráticos: por un lado, el hecho de que exista una población no ciudadana regida por un sistema de derechos y deberes diferente al de la ciudadana; por otro lado, el hecho de que dentro de esta población no ciudadana exista también una diferenciación en el sistema de derechos entre diferentes categorías de inmigrantes: la de inmigrante "indocumentado" (los llamados "sin papeles", aunque yo preferiría llamarlos los "sin derechos", o los "otros inmigrantes" o, incluso, "el nuevo lumpenproletariat"), la de inmigrante residente temporal, y la de inmigrante residente permanente. Ambos problemas pueden resumirse en el hecho de que expresan actualmente una nueva diferenciación social basada en criterios económicos y de nacionalidad. En términos de derechos, los "sin derechos" no tienen ni siquiera la protección de derechos humanos y, por lo tanto, son vulnerables al mercado y abiertos a todo tipo de abusos. Luego están los que "han tenido más suerte" (o también "el nuevo proletariado", si nos fijamos en la función que desempeñan para mantener

¹³⁹ Profesor de ciencias políticas y sociales en la universidad *Pompeu i Fabra* de Cataluña.

¹⁴⁰ Cuyo contenido fue incorporado como material didáctico en el XXI Curso de Derechos Humanos 2003 (promovido por el Instituto de Derechos Humanos de Cataluña) celebrado entre el 10 de marzo y 4 de abril de 2003 en el Colegio de Abogados de Barcelona.

el statu quo de nuestras economías), puesto que tienen papeles y, por lo tanto, un cierto reconocimiento estatal de su presencia traducible en ciertos derechos civiles, económicos y sociales. No obstante, entre ellos existen también diferencias. Están los que residen pero con un reconocimiento temporal, y los que han adquirido la residencia permanente. La diferencia entre ellos es de derechos. En general, aunque existen diferencias entre países, los primeros tienen derechos humanos, algunos civiles, económicos y sociales; los segundos tienen prácticamente todos los derechos, menos los derechos políticos. En diferentes grados, cada una de estas categorías sociales son competencia exclusiva de los estados. Es un hecho que con el incremento de esta diferenciación social entre inmigrantes, y entre todos ellos y los ciudadanos, la democracia simplemente padece". (2001: 156)

Continúa el mismo autor:

"Junto a este problema democrático, existe otro que podríamos calificar de liberal. La convicción generalizada de que los inmigrantes quieren dejar de serlo, pero sin perder sus identidades y prácticas culturales. Esto significa, en términos estatales, que rechazan cada vez más las políticas de ciudadanía ofrecidas por los estados mientras supongan una desnaturalización, esto es, la adquisición de la nacionalidad autóctona. Esto implica que actualmente, todo debate sobre la integración de los inmigrantes en términos de adquisición de la nacionalidad es un planteamiento cada vez más percibido como tradicionalista, expresión del fundamentalismo estatal. Hoy en día, el debate es la adquisición de todos los derechos pero sin perder la identidad cultural. Esto supone también que el núcleo duro (sagrado) entre nacionalidad y ciudadanía debe ser tema directo de debate. Es decir, y en nuestros términos, debemos plantearnos directamente si con este vínculo se puede hacer frente al problema que plantea la presencia de los inmigrantes en nuestras sociedades liberales democráticas. Si no sería conveniente plantear la viabilidad de otros criterios para adquirir la ciudadanía que no sea la nacionalidad" (2001: 156).

Por otro lado se ha de tener presente que al menos las sociedades de convivencia democrática se fundamentan en el respeto a los Derechos Humanos universales y las normas sobre las cuales se basan los principios del ordenamiento jurídico; valorándose para ello las pautas sociales de convivencia armónica, paz social, respeto y tolerancia mutua entre todas y cada una de las personas que com-

ponen el tejido social de una comunidad, pueblo, ciudad o estado. De este modo uno de los requisitos fundamentales para la convivencia pacífica entre las personas es la “tolerancia” a las diferentes formas de pensar, vestir, sentir, expresarse y comunicarse, de acuerdo con las características propias de cada cultura. Esta diversidad social concebida como forma de relaciones interpersonales, compartiendo espacios y vida social. En definitiva, la tolerancia se ha de entender como un requisito básico de la convivencia social bajo los principios de mutua y recíproca aceptación de los otros y de su manera de entender y vivir la cultura de la diversidad social, con pleno respeto al ordenamiento jurídico.¹⁴¹

Dicho lo anterior, establecido el valor intrínseco de la tolerancia entre seres humanos de orígenes y culturas diferentes, que incluso pueden ser contradictorias en concepciones fundamentales, especificaremos una cita resumida del articulado de determinados instrumentos internacionales de referencia, textos que por estar ratificados por España deberían de formar parte del señalado estándar mínimo internacional con eficacia plena en el territorio del Estado, y que en clara alusión a la cuestión esbozada, derechos de los inmi-

¹⁴¹ Continuando la línea expuesta J. DE LUCAS en su obra, *el desafío de las fronteras: derechos humanos y xenofobia frente a una sociedad plural*, analiza la situación de los derechos humanos y el balance a todas luces insuficiente que se desprende de la caracterización de los mismos como idea regulativa. J. DE LUCAS examina las razones de esa insuficiencia: el desafío de las fronteras, la institucionalización de la xenofobia y la discriminación de las minorías, la adecuación de las constituciones nacionales a los derechos reconocidos internacionalmente y el papel del Estado como garantía del cumplimiento de la ley (1994a).

Asimismo B. RUIZ & E. RUIZ intentan aportar en su monografía, *Las políticas de inmigración: la legitimación de la exclusión*, un espacio para la reflexión de las implicaciones más sobresalientes que los hechos de la inmigración y la extranjería plantean en los espacios estatal y europeo. El enfoque de este análisis es el de la asunción de los derechos humanos como única clave superior de convivencia social y política del mundo contemporáneo. Proponiendo un modelo final que articule el fenómeno de la inmigración procedente de los países del Sur con el respeto a los derechos humanos (2001).

grantes, básicamente se enfocará desde la perspectiva del amparo normativo del reconocimiento al “principio de no-discriminación”:¹⁴²

- Declaración Universal de Derechos Humanos:

“Artículo 1: Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros.

Artículo 2: 1. Toda persona tiene todos los derechos y libertades proclamados en esta Declaración, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición. 2. Además, no se hará distinción alguna fundada en la condición política, jurídica o internacional del país o territorio de cuya jurisdicción dependa una persona, tanto si se trata de un país independiente, como de un territorio bajo administración fiduciaria, no autónomo o sometido a cualquier otra limitación de soberanía.

Artículo 3: Todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona.

Artículo 7: Todos son iguales ante la ley y tienen, sin distinción, derecho a igual protección de la ley. Todos tienen derecho a igual protección contra toda discriminación que infrinja esta Declaración y contra toda provocación a tal discriminación.

Artículo 18: Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión; este derecho incluye la libertad de cambiar de religión o de creencia, así como la libertad de manifestar su religión o su creencia, individual y colectivamente, tanto en público como en privado, por la enseñanza, la práctica, el culto y la observancia”.

- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de la Organización de Naciones Unidas -ONU- (1966):

¹⁴² No definen las normas el concepto de discriminación (aunque no resulta difícil la comprensión de su alcance), pero sí lo ha hecho una reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión al considerar como tal “*la aplicación de normas diferentes en situaciones comparables o la aplicación de una misma norma a situaciones diferentes*”. Por otro lado de acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, discriminación no abarca exclusivamente supuestos voluntarios o de carácter expreso (la llamada discriminación directa), sino también los producidos involuntariamente o los encubiertos (discriminación indirecta).

“Artículo 2.1. Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a respetar y a garantizar a todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción los derechos reconocidos en el presente Pacto, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

Artículo 26: Todas las personas son iguales ante la ley y tienen derecho sin discriminación a igual protección de la ley. A este respecto, la ley prohibirá toda discriminación y garantizará a todas las personas protección igual y efectiva contra cualquier discriminación por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

Artículo 27: En los Estados en que existan minorías étnicas, religiosas o lingüísticas, no se negará a las personas que pertenezcan a dichas minorías el derecho que les corresponde, en común con los demás miembros de su grupo, a tener su propia vida cultural, a profesar y practicar su propia religión y a emplear su propio idioma”.

- Convenio Europeo para la protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (Convenio de Roma, 1950):

“Artículo 14, Prohibición de discriminación: El goce de los derechos y libertades reconocidos en el presente Convenio ha de ser asegurado sin distinción alguna, especialmente por razones de sexo, raza, color, lengua, religión, opiniones políticas u otras, origen nacional o social, pertenencia a una minoría nacional, fortuna, nacimiento o cualquier otra situación”.

La razón de ser del Convenio, piedra angular del Consejo de Europa, ha sido la de establecer un sistema internacional de protección que permita la aplicación efectiva de los derechos humanos.¹⁴³ En la materia objeto de estudio, se ha de reconocer que la prioridad que el Consejo de Europa otorga a la lucha contra la discriminación y a favor de la igualdad, en todos los sectores de actividad, ha tenido y tiene un valor preventivo decisivo.

¹⁴³ Siendo pieza principal en dicho cometido la jurisprudencia fijada por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, órgano de control instituido por el Convenio, en las sentencias que tienen su origen en los recursos de los afectados (estados signatarios o particulares) a través del procedimiento establecido al efecto.

- Otros textos específicos son:

Generales, como la Convención internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial, aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas el 21 de diciembre de 1965, o el Convenio nº 111 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) o regionales, como el Convenio Marco núm. 157 del Consejo de Europa para la protección de las minorías nacionales, ratificado por España el 1 de febrero de 1995.

En cuanto a la Constitución Española el principio de igualdad jurídica, recogido en el artículo catorce, prohíbe taxativamente la discriminación,¹⁴⁴ que dentro de la materia que nos ocupa centraremos su estudio básicamente en relación con la causa por discriminación racial¹⁴⁵ frente a las otras previstas. También en referencia al mencionado principio de igualdad habrá que tener en cuenta el contenido del artículo 9.2 de la Constitución Española (CE).¹⁴⁶ Por otro lado el texto constitucional proclama, en referencia a los instrumentos internacionales ratificados, que los mismos informan el ordenamiento jurídico español, tal como establece el artículo 10.2:

¹⁴⁴ No obstante su referencia a los españoles, artículo 14, la CE en la constitucionalización del derecho a la igualdad establece el principio de no discriminación: *“Los españoles son iguales ante la ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social”*.

¹⁴⁵ Algunos autores argumentan que hubiera sido mucho más precisa la utilización en el texto constitucional del término “etnia” o “grupo u origen étnico”, en el sentido de grupo con cierta identidad cultural, que el de “raza”, pues permitiría subrayar el carácter ideológico-político, más que “científico”, de las discriminaciones racistas.

¹⁴⁶ *“Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social”*.

“Las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretarán de conformidad a la Declaración Universal de los Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España”

Por lo que en materia de derechos fundamentales será necesario tener en cuenta en todo momento, para aplicar la normativa interna, la Declaración Universal y resto de instrumentos jurídicos internacionales en los que España sea parte.¹⁴⁷ Circunstancia que

¹⁴⁷ A pesar de encontrarse en periodo de ratificación por los miembros de la UE, teniendo un futuro incierto tras los reveses sufridos en los referéndums francés y holandés, lo que parece ser ha ocasionado una paralización del proceso de ratificación *sine die*, por su interés reproducimos algunas referencias en relación directa con la no-discriminación, realizadas en el texto del tratado mediante el cual, al parecer, se pretende establecer una “Constitución en el marco de la UE”:

Artículo I-4

Libertades fundamentales y no-discriminación

2. En el ámbito de aplicación de la Constitución, y sin perjuicio de sus disposiciones particulares, se prohíbe toda discriminación por razón de nacionalidad.

Artículo II-80

Igualdad ante la ley

Todas las personas son iguales ante la ley.

Artículo II-81

No-discriminación

1. Se prohíbe toda discriminación, y en particular la ejercida por razón de sexo, raza, color, orígenes étnicos o sociales, características genéticas, lengua, religión o convicciones, opiniones políticas o de cualquier otro tipo, pertenencia a una minoría nacional, patrimonio, nacimiento, discapacidad, edad u orientación sexual.

2. Se prohíbe toda discriminación por razón de nacionalidad en el ámbito de aplicación de la Constitución y sin perjuicio de sus disposiciones particulares.

Artículo II-82

Diversidad cultural, religiosa y lingüística

La Unión respeta la diversidad cultural, religiosa y lingüística.

TÍTULO II

No-discriminación y ciudadanía

Artículo III-123

La ley o ley marco europea podrá regular la prohibición de la discriminación por razón de nacionalidad contemplada en el apartado 2 del artículo I-4.

Artículo III-124

1. Sin perjuicio de las demás disposiciones de la Constitución y dentro de las competencias que ésta atribuye a la Unión, una ley o ley marco europea del Consejo podrá establecer las medidas necesarias para luchar contra toda discrimina-

como ya hemos visto puntualmente en el capítulo respectivo de la memoria de tesis, puede ocasionar cierta división aparente entre el contenido de los textos internacionales mencionados y la actual legislación de extranjería estatal y comunitaria.¹⁴⁸

ción por razón de sexo, raza u origen étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual. El Consejo se pronunciará por unanimidad, previa aprobación del Parlamento Europeo.

¹⁴⁸ Formando parte del Informe emitido el 14 de enero de 2004 relativo a su visita a España (del 15 al 27 de septiembre de 2003) de la Relatora Especial, Sra. G. RODRÍGUEZ, sobre los Derechos Humanos de los inmigrantes (de conformidad con la resolución 2003/46 de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas). Seguidamente se reproducen las recomendaciones realizadas para asegurar una mejor protección de los derechos humanos de los inmigrantes en España:

a) La ratificación de la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares.

b) La revisión de la legislación pertinente para que no socave los derechos humanos de los inmigrantes y de los demandantes de asilo.

c) Capacitación a los oficiales encargados de aplicar la legislación en materia de inmigración para asegurar su justa y homogénea aplicación en todo el territorio nacional.

d) Medidas para asegurar que los inmigrantes gocen en la práctica de los derechos a la asistencia letrada y a intérprete en todos los procedimientos administrativos relacionados con su situación migratoria. La Relatora Especial alienta a las ONGs y al Defensor del Pueblo a continuar su excelente trabajo de acompañamiento a los inmigrantes y de supervisión de la aplicación de las garantías previstas en la ley.

e) Un mayor esfuerzo de coordinación entre los distintos niveles de gobierno en materia de migración a través de una reactivación de las instancias existentes.

f) Una activa y prepositiva participación de ONG en los foros de diálogo con el gobierno a escala nacional, autonómica y local en materia de migración.

g) Campañas de información y sensibilización sobre la situación de los inmigrantes y del aporte a la economía, cultura y desarrollo de España. La Relatora Especial invita al Gobierno y a la prensa a evitar declaraciones y expresiones que fomentan el miedo al extranjero y pueden llevar a episodios de racismo y xenofobia.

h) Aumento de los recursos y una agilización de los procedimientos necesarios para asegurar una tramitación rápida y eficaz de los expedientes migratorios.

i) Aumento de los recursos así como las adaptaciones estructurales necesarias para asegurar que los Consulados Españoles en el extranjero, proporcionen servicios eficaces y agilicen los procedimientos relacionados con la reagrupación familiar.

j) Flexibilización del sistema de cupos laborales, sobre todo para algunos sectores, como el trabajo doméstico, permitiendo en algunos casos ofertas nominales para satisfacer las necesidades del mercado laboral y evitar la explotación de inmigrantes en la economía sumergida.

Sobre la base de lo manifestado diremos que el principio de no-discriminación, en cuyo seno se incardina la proscripción absoluta del racismo, incorporado ahora por la “futurible” Constitución Europea al mayor rango posible, no sólo es un principio constituyente de la Europa unida y un principio general del Derecho, sino que adquiere proporciones de columna vertebral de la convivencia universal.

Vista la prohibición constitucional sin paliativos de la discriminación, si nos introducimos en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional español en la materia específica de la discriminación racial, es ilustrativo reproducir las observaciones realizadas por F. REY¹⁴⁹ sobre la discutida Sentencia 13/2001, de 29 de enero, que resuelve desestimando un recurso de amparo contra una actuación policial de requerimiento de identificación a una mujer tan sólo por ser negra:

(...) La doctrina general sobre la prohibición constitucional de discriminación racial y su “carácter odioso” que se enuncia en su fundamento jurídico séptimo es correcta. El Tribunal comienza recordando afirmaciones propias de otras Sentencias: en la Sentencia 126/1.986 calificó la discriminación racial como “perversión jurídica”,¹⁵⁰ en la Sentencia 214/1.991, resolviendo el famoso caso de Violeta Fried-

k) Medidas para asegurar una aplicación plena y eficaz de la legislación relativa a los menores no acompañados en materia de reagrupación y documentación.

l) Políticas activas para fomentar alquiler de vivienda protegida para los inmigrantes, ofreciendo garantías a los propietarios y lanzando campañas de sensibilización contra el racismo y la xenofobia.

m) Asegurar una adecuada protección a las víctimas de la trata de seres humanos y a sus familiares, que les permitan cooperar con la justicia y recibir compensación por las violaciones sufridas.

n) Una mayor presencia del ACNUR en los Centros de Estancia Temporal para Inmigrantes (CETI) y en los CIE, para una salvaguardia eficaz del derecho al asilo.

¹⁴⁹ Profesor de Derecho Constitucional en la Universidad de Valladolid.

¹⁵⁰ El Tribunal no aprecia, sin embargo, que un informe policial que hacía constar que los detenidos eran de raza gitana violara el art. 14 CE: “Es cierto que la utilización por los órganos del poder de referencias de carácter étnico, aunque sea con finalidades estrictamente descriptivas, debe ser evitada, pues puede prestarse a malos entendidos o alimentar prejuicios irracionales presentes en nuestra sociedad. No menos cierto es que ese uso no es en sí mismo discriminatorio”.

man, rechazó que, bajo el manto protector de la libertad ideológica (art. 16 CE) o de la libertad de expresión (art. 20.1 CE), pudieran cobijarse manifestaciones, expresiones o campañas de carácter racista o xenófobo, pues, entre otras razones, es contraria a la dignidad humana (art. 10.1 CE);¹⁵¹ y en la Sentencia 176/1.995, afirmó que el mensaje racista está en contradicción abierta con los principios de un sistema democrático de convivencia pacífica. A continuación, la Sentencia 13/2.001 distingue las discriminaciones “directas” o “patentes” y las “encubiertas”, ambas prohibidas, en cualquier caso, por la Constitución. Por cierto que, en este punto, no se explica fácilmente (salvo, quizás, en un intento poco exitoso de originalidad) por qué el Tribunal no utiliza el término más preciso de discriminación “indirecta” (o de “impacto”, frente a las de “resultado” o “directas”) en vez del de discriminación “encubierta” y por qué se refiere a las discriminaciones directas como sinónimas de “patentes”. Obsérvese que algunas discriminaciones directas son también “encubiertas”, como ocurre, por ejemplo, en los casos de tratamientos jurídicos paternalistas o falsamente protectores, casos en los que no es fácil a priori determinar si se trata de discriminaciones directas (se trata jurídicamente mejor a un grupo en algún sentido fácticamente peor porque se le considera incapaz de protegerse por sí mismo, y por tanto, de inferior valor social) o de genuinas y legítimas acciones positivas. Pero el locus minoris resistentiae de la Sentencia es, sin duda, la aplicación (o, acaso mejor dicho, inaplicación) de la doctrina general acuñada al caso en examen. Porque el Tribunal asevera que “cuando los controles policiales sirven a la finalidad del requerimiento de identificación (por parte de los agentes de la autoridad, especialmente respecto de los extranjeros) determinadas características físicas pueden ser tomadas en consideración por ellos como razonablemente indiciarios del origen no nacional de la persona que los reúne”. Aunque hay que tener en cuenta también el lugar, momento y modo de tal requerimiento. En el caso no habría habido discriminación “patente” porque no había una “orden o instrucción específica de identificar a los individuos de una determinada raza” y tampoco “encubierta” porque la actuación policial no fue desconsiderada ni humillante, se produjo en un lugar de tránsito de viajeros, etc. El criterio racial se utilizó “tan sólo” como “meramente indicativo de una mayor probabilidad de que la interesada no fuera española”.

Más convincente me resulta, sin embargo, el Voto Particular emitido por D. Julio González Campos. Se viola la prohibición de discriminación racial (art. 14 CE) y la dignidad humana (art. 10.1 CE) cuando se acepta la raza como criterio apropiado para la “razonable

¹⁵¹ “La dignidad como rango o categoría de la persona como tal (...) no admite discriminación alguna por razón de (...) raza. El odio y el desprecio a todo un pueblo o a una etnia (en el caso el hate speech se había realizado contra el pueblo judío) son incompatibles con el respeto a la dignidad humana, que sólo se cumple si se atribuye por igual a todo hombre, a toda etnia, a todos los pueblos”.

selección” de las personas que pueden ser sometidas a control de extranjería. Se afecta, además, “el objeto de la integración de los extranjeros en la sociedad española” y se puede producir el efecto perverso de una discriminación entre nacionales por razón de la raza porque hay un número creciente de españoles con apariencias diferentes. A mi juicio, la actuación policial, aunque no tuviera un móvil discriminador, fue, en realidad, una discriminación directa y además patente. La señora Williams Lecraft recibió un trato distinto y perjudicial sólo en razón del color de su piel, como se acredita en la Sentencia (sólo a ella, y había muchas otras personas, entre ellas su esposo e hijo, en la estación de ferrocarril de Valladolid, le fue exigida identificación por la policía nacional). La Sentencia incurre, según creo, en una contradicción de fondo porque, por un lado, afirma que no hay discriminación directa porque no había ninguna orden o instrucción de identificar sólo a los individuos de una determinada raza y, por otro lado, concluye que es lícito tener en cuenta exclusivamente el color de la piel para efectuar un requerimiento policial de identificación. Es decir, si no existía expresamente aquella orden, después de su Sentencia, el Tribunal ha legitimado no ya la explícita orden de requerir la identificación sólo a negros, etc., pero sí tal posibilidad. La argumentación de la Sala se derivó, inconsistentemente, hacia las discriminaciones “encubiertas”, confundiéndo las en cierta medida con las discriminaciones “intencionadas” (parece que la policía no actuó con móvil racista, pero ello no excusa por sí mismo el reproche constitucional de la medida), mitigando la posible discriminación con diversos atenuantes derivados del modo formalmente correcto en que se realizó. Todo ello parece ocultar que una persona fue tratada de modo distinto y peor sólo por el color de su piel y, por tanto, fue víctima de una patente discriminación directa, muy humillante por lo demás. El peligroso mensaje que ha lanzado el Tribunal es que a los negros (pero también a musulmanes, gitanos, etc.) se les puede tratar con una dosis mayor de sospecha por los poderes públicos (...) (REY, 2003: 14-16).

4.2 LA PROTECCIÓN PENAL DEL DERECHO A LA NO DISCRIMINACIÓN, ESPECIAL REFERENCIA A LAS CONDUCTAS RACISTAS Y XENÓFOBAS

La violencia gratuita de cualquier nivel ha de ser el punto de inflexión, el límite del principio de mínima intervención penal, cualquier acción de violencia, especialmente con connotaciones discriminatorias, tiene que tener siempre una respuesta urgente y eficaz. Por ello los poderes del estado en su conjunto tienen que procurar una respuesta con medidas ejemplares, ya que cualquier vulnera-

ción de los derechos humanos, relacionada con síntomas evidentes de desigualdad: física, sexual, por motivos de raza, cultural o religiosa..., especialmente en un Estado de derecho, en una sociedad democrática, tiene que recibir un tratamiento de protección general, de agresión a toda la sociedad. Cualquier otra respuesta, que justifique estas acciones puede dar pie a interpretaciones de tolerancia, connivencia, incluso de identificación ideológica y afinidades hacia estas formas de comportamiento social.

En el terreno de la discriminación el código punitivo de 1995 ha incorporado nuevos supuestos penales de protección específica al principio de no-discriminación. Si nos referimos dentro del apartado objeto de estudio a las causas por discriminación étnica o racial, se percibe en la voluntad del legislador el intento de evitar el acaecimiento de brotes de racismo y xenofobia, similares a los que perduran en la memoria histórica de la humanidad.

“Espero, por el bien del futuro de la humanidad, que la celebración del día internacional para la eliminación de la discriminación y el racismo ayude a la reflexión de quienes controlan y dirigen los Estados y los organismos internacionales. Ojalá que, con el esfuerzo y la contribución de muchos, seamos capaces de colocar a nuestras sociedades frente a un espejo de mil colores que refleje sin temores y sin vergüenzas, la rica diversidad de quienes poblamos este bello planeta” (MENCHÚ, 2002: 5).¹⁵²

Nos remitimos por tanto al estudio del articulado específico recogido por el vigente código penal en sus Libros I y II.

Libro I:

¹⁵² Rigoberta MENCHÚ. Premio Nóbel de la Paz y Embajadora de Buena Voluntad de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO).

- Título I, de la infracción penal, capítulo IV; artículo 22. 4ª (la agravante general del móvil discriminatorio)

Libro II:

Para facilitar la exposición realizaremos dos grandes apartados: 1) delitos de discriminación en sentido estricto y 2) protección indirecta del derecho a la no-discriminación.

1) En este bloque señalaremos especialmente:

- Título VII, de las torturas y otros delitos contra la integridad moral; artículo 174 (delito de tortura)¹⁵³ “Comete tortura la autoridad o funcionario público que, abusando de su cargo (...) o por cualquier razón basada en “algún tipo de discriminación”, la sometiere a condiciones (...)”
- Título XV, de los delitos contra los derechos de los trabajadores; artículo 314 (discriminación laboral)
- Título XXI, delitos contra la Constitución, capítulo IV, sección I; artículo 510 (provocación a la discriminación y difusión de injurias discriminatorias), artículo 511 (denegación de prestación de un servicio público), artículo 512 (denegación de prestación profesional o empresarial), artículo 515.5º (asociaciones ilícitas en referencia a las discriminatorias), artículo 517 (penalidad, únicamente, en su correspondencia con el artículo 515.5º), artículo 518 (favorecimiento de fundación, organización o actividad de asociaciones, únicamente en su correspondencia con el artículo 515.5º), artículo 519 (actos preparatorios), artículo 520 (disolu-

¹⁵³ El párrafo referente a “causa discriminatoria” fue incorporado por LO 15/2003, de 25 noviembre. Modificación que entró en vigor el 1 de octubre de 2004.

ción de la asociación ilícita), artículo 521 (delito de asociación ilícita cometido por autoridad o funcionario público)

2) Además podríamos considerar como tipos legales de protección indirecta a la no-discriminación:

- Título VI, delitos contra la libertad; artículo 170 (amenaza a un grupo con un mal que constituya delito y reclamación de acciones violentas)
- Título XV, de los delitos contra los derechos de los trabajadores; artículo 311 (imposición de condiciones laborales o de Seguridad Social lesivas), artículo 312 (tráfico ilegal de mano de obra), artículo 313 (migraciones fraudulentas)
- Título XV bis, delitos contra los derechos de los ciudadanos extranjeros; artículo 318 bis (tráfico ilegal de personas)
- Título XXI, delitos contra la Constitución, capítulo IV, sección II; artículo 522 (impedir o forzar la práctica de actos religiosos), artículo 523 (impedir o perturbar actos de confesiones religiosas), artículo 524 (actos de profanación en lugar destinado al culto), artículo 525 (escarnio), artículo 526 (violación de sepulturas, profanación de cadáveres)
- Título XXIV, delitos contra la Comunidad Internacional, capítulo II; artículo 607 (delitos de genocidio); capítulo II bis; artículo 607 bis (delitos de lesa humanidad); capítulo III; artículos 608 al 614 bis (delitos contra las personas y bienes protegidos en caso de conflicto armado); capítulo IV; artículos 615 al 616 bis (disposiciones comunes)

4.3 LA ANTIDISCRIMINACIÓN EN LA LO 4/2000, DE 11 DE ENERO

En su Título I, derechos y libertades de los extranjeros; capítulo IV, de las medidas antidiscriminatorias, el artículo 23 realiza una definición muy descriptiva de lo que “constituye acto de discriminación a los efectos de la ley”; reconociendo el artículo 24 la facultad de poder recabar la tutela judicial “contra cualquier práctica discriminatoria” mediante procedimiento preferente y sumario:

Artículo 23. Actos discriminatorios:

“1. A los efectos de esta Ley, representa discriminación todo acto que, directa o indirectamente, conlleve una distinción, exclusión, restricción o preferencia contra un extranjero basada en la raza, el color, la ascendencia o el origen nacional o étnico, las convicciones y prácticas religiosas, y que tenga como fin o efecto destruir o limitar el reconocimiento o el ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y de las libertades fundamentales en el campo político, económico, social o cultural.

2. En cualquier caso, constituyen actos de discriminación:

a) Los efectuados por la autoridad o funcionario público o personal encargados de un servicio público, que en el ejercicio de sus funciones, por acción u omisión, realice cualquier acto discriminatorio prohibido por la ley contra un ciudadano extranjero sólo por su condición de tal o por pertenecer a una determinada raza, religión, etnia o nacionalidad.

b) Todos los que impongan condiciones más gravosas que a los españoles, o que impliquen resistencia a facilitar a un extranjero bienes o servicios ofrecidos al público, sólo por su condición de tal o por pertenecer a una determinada raza, religión, etnia o nacionalidad.

c) Todos los que impongan ilegítimamente condiciones más gravosas que a los españoles o restrinjan o limiten el acceso al trabajo, a la vivienda, a la educación, a la formación profesional y a los servicios sociales y socioasistenciales, así como a cualquier otro derecho reconocido en la presente LO, al extranjero que se encuentre regularmente en España, sólo por su condición de tal o por pertenecer a una determinada raza, religión, etnia o nacionalidad.

d) Todos los que impidan, a través de acciones u omisiones, el ejercicio de una actividad económica emprendida legítimamente por un extranjero residente legalmente en España, sólo por su condición de tal o por pertenecer a una determinada raza, religión, etnia o nacionalidad.

e) Constituye discriminación indirecta todo tratamiento derivado de la adopción de criterios que perjudiquen a los trabajadores por su

condición de extranjeros o por pertenecer a una determinada raza, religión, etnia o nacionalidad”.

Artículo 24. Aplicabilidad del procedimiento sumario:

“La tutela judicial contra cualquier práctica discriminatoria que comporte vulneración de derechos y libertades fundamentales podrá ser exigida por el procedimiento previsto en el art. 53.2 de la Constitución en los términos legalmente establecidos”.

En su Título III, de las infracciones en materia de extranjería y su régimen sancionador; el artículo 54.1 c) establece las conductas discriminatorias, en correlación con el artículo 23 de la ley, como infracciones muy graves:

“Artículo 54

1. Son infracciones muy graves:

c) La realización de conductas de discriminación por motivos raciales, étnicos, nacionales o religiosos, en los términos previstos en el art. 23 de la presente Ley, siempre que el hecho no constituya delito”.

En su Título IV, coordinación de los poderes públicos en materia de inmigración; el artículo 67.3 exhorta al gobierno a la comprobación del cumplimiento del principio de igualdad y no-discriminación de los trabajadores extranjeros:

Artículo 67. Coordinación de los órganos de la Administración del Estado:

“3. El Gobierno elaborará planes, programas y directrices sobre la actuación de la Inspección de Trabajo previa al procedimiento sancionador destinados especialmente a comprobar el cumplimiento del principio de igualdad y no discriminación de los trabajadores extranjeros, así como el cumplimiento efectivo de la normativa en materia de permiso de trabajo de extranjeros, todo ello sin perjuicio de las facultades de planificación que correspondan a las Comunidades Autónomas con competencias en materia de ejecución de la legislación laboral”.

Por otro lado, los actos discriminatorios descritos en el artículo 23 de la ley 4/2000, del texto reproducido, se asemejan en su conte-

nido a algunos de los tipos legales penales señalados en el apartado anterior. Así, entre otras, las actuaciones descritas en sus apartados a) y b) son susceptibles de encajarse en conductas típicas de los tipos legales 511¹⁵⁴ y 512 del CP, referidos a la “denegación de prestación de un servicio público o en su caso prestación profesional o empresarial”; las del apartado c), d) y e) podrían constituir asimismo determinados “delitos contra los derechos de los trabajadores”¹⁵⁵ recogidos en los artículos 311 y ss. del CP.

Lo anterior plantea la clarificación de la frontera existente entre la infracción administrativa y la infracción penal en materia de conductas discriminatorias. En este sentido las orientaciones del Código Penal del 95, en su exposición de motivos (párrafo quinto) marcan la pauta a seguir con la mención del principio de intervención mínima,¹⁵⁶ criterio que debe prevalecer en el Derecho Penal. Teniendo en cuenta lo expuesto, es evidente que cuando los hechos puedan ser castigados en vía administrativa o penal, será esta última

¹⁵⁴ M. D. MACHADO, en su análisis del art. 511, expone: “*El rasgo fundamental del racismo a lo largo de la historia ha sido que las diferencias, reales o inventadas, son irrelevantes. Es el afán de segregar por prejuicios o intereses lo que construye las diferencias y la discriminación del que se percibe diferente*” (2002: 213).

¹⁵⁵ De la misma forma se han de tener en cuenta otros ámbitos jurídicos que hacen referencia expresa a la prohibición de la discriminación racial. Así en sede laboral, el art. 4.2.c) del Estatuto de los Trabajadores (ET) consagra el derecho de los trabajadores a “*no ser discriminados para el empleo, o una vez empleado, por razones de (...) raza (...) dentro del Estado español*”. El art. 17.1 del ET veta las discriminaciones existentes en preceptos reglamentarios, cláusulas de convenios colectivos, pactos individuales y decisiones unilaterales del empresario. Como es sabido, este último precepto sanciona las discriminaciones con la nulidad y consiguiente carencia de efectos del acto o precepto en que la discriminación se funde. Cualquier discriminación racial en las relaciones laborales puede atacarse por la vía procesal de la tutela de la libertad sindical y demás derechos fundamentales prevista en los arts. 175 y siguientes de la Ley de Procedimiento Laboral. Por su parte, el art. 8.12 del RD Legislativo 5/2.000, de 4 de agosto, sobre infracciones y sanciones en el orden social, tipifica entre las infracciones muy graves del empresario las decisiones unilaterales que impliquen discriminación.

¹⁵⁶ El derecho penal ha de ser la *ultima ratio* en la resolución de las disputas de substancial gravedad.

la que tendrá prioridad en su aplicación, sin perjuicio de que el juzgador haya de tener presente en todo momento el principio *non bis in idem*, al objeto de no incurrir en la doble punición de los mismos hechos sancionables.¹⁵⁷

4.4 REFERENCIAS NORMATIVAS DE LA UE CONTRA LA DISCRIMINACIÓN RACIAL O ÉTNICA

El 29 de junio de 2000 se aprobó, con fundamento en el art. 13 del Tratado CEE,¹⁵⁸ sin que pueda olvidarse tampoco el posterior art. 21 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE,¹⁵⁹ la Directiva 2000/43/CE relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato de las personas independientemente de su origen racial o étnico. Se trata de una importante Directiva que, en el contexto del “paquete de medidas contra la discriminación” aprobado por la Comisión el 25 de noviembre de 1999,¹⁶⁰ marca un antes y un después en la política comunitaria contra el racismo. Hasta la fecha, en efec-

¹⁵⁷ Asimismo y como principio general, que rige para cualquier bien jurídico protegido penalmente que lo pueda ser también de forma administrativa, si en el ámbito penal se diera una sentencia absolutoria por hechos discriminatorios contra ciudadanos extranjeros, por ser la materia objeto de estudio, podría quedar expedita la vía administrativa en el caso de que la fundamentación jurídica utilizada fuera distinta, toda vez que la declaración de hechos probados vinculará a la Administración.

¹⁵⁸ “Sin perjuicio de las demás disposiciones del presente Tratado y dentro de los límites de las competencias atribuidas a la Comunidad por el mismo, el Consejo, por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo, podrá adoptar decisiones adecuadas para luchar contra la discriminación por motivos de sexo, de origen racial o étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual”.

¹⁵⁹ Carta de Niza, de 7 de diciembre de 2000: “Se prohíbe toda discriminación y en particular la ejercida por razón de... raza, color, orígenes étnicos o sociales (...)”.

¹⁶⁰ Junto con la propuesta de Directiva 43/2000, integraban el “paquete” la propuesta de Directiva (más tarde aprobada como 2000/78/CE) relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación y la propuesta de Decisión (que sería luego la número 2000/750/CE del Consejo) por la que se establece un programa de acción comunitario para luchar contra la discriminación (2001 a 2006).

to, no se había dictado disposición jurídica alguna sobre esta materia, aunque la lucha contra la discriminación racial hubiera entrado crecientemente desde finales de los años 90¹⁶¹ en la agenda de las políticas europeas, como lo demuestra la abundante actividad exhibida. Así, el Parlamento Europeo había adoptado varias resoluciones relativas a la lucha contra el racismo.¹⁶² La Comisión presentó una Comunicación sobre el racismo, la xenofobia y el antisemitismo en diciembre de 1995, a partir de la cual el Consejo y los representantes de los gobiernos de los Estados miembros aprobaron el 23 de julio de 1996 una Resolución mediante la que se proclamó 1997 el Año Europeo contra el Racismo¹⁶³ y ese mismo año el Consejo creó un Observatorio Europeo del Racismo y la Xenofobia con sede en Viena y con la función de proporcionar a la Unión y a los Estados miembros información objetiva, fiable y comparable sobre estos fenómenos. El 25 de marzo de 1998, la Comisión adoptó una Comunicación que establecía un Plan de acción contra el racismo.¹⁶⁴ El

¹⁶¹ No obstante, ya desde el 5 de abril de 1977, con la Declaración conjunta del Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión sobre los derechos fundamentales, las instituciones europeas venían declarando su compromiso a favor de la defensa de los derechos humanos y condenado la intolerancia, el racismo, la xenofobia y el antisemitismo.

¹⁶² Por ejemplo, en su Resolución sobre el ascenso del racismo y la xenofobia en Europa, de 21 de abril de 1993, el Parlamento afirmó que el racismo y la xenofobia hacen vacilar “*los fundamentos de la democracia, la salvaguardia de los derechos humanos y de las libertades fundamentales y las tradiciones constitucionales comunes de los Estados miembros*” (Diario Oficial de la Comunidad Europea - DOCE- C 150, de 31 de mayo de 1993, pág. 127).

¹⁶³ DOCE 237, de 15 de agosto de 1996, pág. 1.

¹⁶⁴ El Programa financia proyectos destinados a prevenir y combatir la discriminación debida al origen étnico o racial, a la religión o a las convicciones. Tiene un presupuesto de unos cien millones de euros y se centra en tres ámbitos: (1º) análisis y evaluación de la discriminación, con el objetivo de confeccionar una imagen precisa de las causas de discriminación y de identificar los mejores métodos de combatirlas; (2º) desarrollo de la capacidad para luchar contra la discriminación, alentando el intercambio de información y de buenas prácticas entre organizaciones de los diferentes países y apoyando a las redes europeas de organizaciones no gubernamentales dedicadas a la lucha contra la discriminación; (3º) sensibilización sobre la lucha contra la discriminación (cf. Comunicación de la Comisión:

Consejo adoptó el 15 de julio de 1996 la Acción Común 96/443/JAI relativa a la acción contra el racismo y la xenofobia.¹⁶⁵ El Consejo Europeo de Tampere (15 y 16 de octubre de 1999) invitó a la Comisión “a presentar cuanto antes propuestas para dar cumplimiento a lo dispuesto en el art. 13 del Tratado de la CEE en materia de lucha contra el racismo y la xenofobia”. El Consejo Europeo aprobó en Helsinki (10 y 11 de diciembre de 1999) las Directrices en las que subrayaba la necesidad de promover las condiciones para un mercado de trabajo que propicie la integración social mediante la formulación de una serie coherente de políticas dirigidas a combatir la discriminación contra grupos tales como las minorías étnicas.

Esta línea evolutiva de la lucha europea contra el racismo ha desembocado, por el momento, en la Directiva 43/2000, cuyo objetivo, es:

“(...) establecer un marco para luchar contra la discriminación por motivos de origen racial o étnico, con el fin de que se aplique en los Estados miembros el principio de igualdad de trato” (art. 1).

El legislador comunitario ha tomado en cuenta expresamente el principio de subsidiariedad del artículo 5 del Tratado de la Comunidad Europea.¹⁶⁶ Se pretende, tan sólo, establecer un marco míni-

Contribución a la Conferencia Mundial contra el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y formas conexas de intolerancia, Bruselas, 1 de junio de 2.001, pág. 9).

¹⁶⁵ DOCE L 185, de 24 de julio de 1996, pág. 5. Su principal objetivo era establecer una cooperación judicial efectiva entre los Estados miembros para facilitar la lucha contra el racismo y la xenofobia. La acción común subraya la necesidad de impedir que los autores de las infracciones en esta materia se aprovechen de su distinto tratamiento por parte de los diferentes Estados miembros, desplazándose de uno a otro para eludir las diligencias. Para lograr este objetivo, la acción común establece una lista de actividades racistas que los Estados miembros acuerdan considerar actos criminales.

¹⁶⁶ En el párrafo 28 del preámbulo la Directiva se lee que el objetivo de garantizar un nivel elevado de protección contra la discriminación igual en todos los Estados miembros “no puede ser alcanzado de manera suficiente por los Estados miembros”, por lo que “puede lograrse mejor, debido a la dimensión y repercusión de la acción propuesta, en el ámbito comunitario”, eso sí, dentro del respeto a los principios de subsidiariedad y proporcionalidad del art. 5 del Tratado CEE (de mo-

mo dirigido a prohibir la discriminación basada en el origen racial o étnico y un nivel mínimo de tutela jurídica dentro de la UE para las personas que hayan sido o puedan ser víctimas de discriminación racial.

La Directiva 43/2000 se ordena en cuatro capítulos. El primero estipula las “disposiciones generales”, el segundo los “recursos y cumplimiento”, el tercero “los organismos de promoción de la igualdad de trato” y el cuarto alberga las “disposiciones finales”. El contenido de los cuales, en referencia a nuestra legislación, obliga a introducir determinadas modificaciones. Como por ejemplo, será necesario establecer las categorías de “discriminación indirecta” (que es de acuñación jurisprudencial -sentencia del Tribunal Constitucional 145/1991- y sólo ha sido plasmada legislativamente en la legislación de extranjería)¹⁶⁷ de “acoso”, la inversión de la carga de la prueba por discriminación racial, etc. Pero substancialmente las dos vías principales para avanzar significativamente en el campo de la igualdad étnica son la constitución del “organismo responsable de la promoción de la igualdad de trato entre todas las personas sin discriminación por motivo de su origen racial o étnico”, así como la elaboración de planes de acciones positivas concretas y con suficiente financiación.

4.5 EL CAMBIO DE CULTURA POLICIAL EN LAS SOCIEDADES MULTIÉTNICAS

No obstante su función como parte substancial de los mecanismos de control social formal, la misión básica que representa la

do que la Directiva “se limita a lo estrictamente necesario para alcanzar dichos objetivos”, no excediendo “de lo necesario para ese propósito”).

¹⁶⁷ Ver art. 23.2. e) de la LO 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.

institución policial en el campo de la protección de los derechos fundamentales, tomando como referencia los Estados Democráticos de Derecho, hace necesario realizar algunas consideraciones en torno a las repercusiones de la diversidad cultural en la misión de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley.

A modo de preámbulo introductorio es revelador analizar previamente lo estipulado por el artículo 104.1 de la vigente Constitución Española:

“Las Fuerzas y Cuerpos de seguridad, bajo la dependencia del Gobierno, tendrán como misión proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana”.

Observada la redacción del contenido, no es un tema menor el orden establecido en la misión genérica atribuida al conjunto y totalidad de las administraciones policiales. Se ha de tener presente por tanto que el texto constitucional hace referencia en primer lugar a los “Derechos y Libertades” y posteriormente alude al concepto de “Seguridad Ciudadana”. La cumplimentación del mandato constitucional exige a los funcionarios policiales en calidad de servidores públicos la superación de la tensión dialéctica expuesta, no exenta de dificultad, para lograr el equilibrio satisfactorio proporcionando a la ciudadanía, por un lado, la protección de las libertades tanto individuales como colectivas y, por otro, armonizando lo anterior con el deber de garantizar de forma equitativa esas mismas libertades y derechos. No obstante lo manifestado, cualquier agente de la autoridad en el ejercicio de sus competencias de policía, estará comprometido en la consideración que la primacía otorgada por el legislador constituyente a los Derechos Humanos no ha de ofrecer ninguna duda en su interpretación, toda vez que esta protección prioritaria ha de verse plasmada en todas y cada una de

las actuaciones profesionales que incumbiera practicarse. Ello implica que cualquier alteración de la Seguridad Ciudadana deberá ser restablecida dentro del marco jurídico constitucional, siendo por tanto intolerable las intervenciones de funcionarios encargados de hacer cumplir la ley que ejerzan limitaciones de derechos de forma arbitraria y extralimitada, esgrimiendo para ello fundamentos de una pretendida eficacia policial en aras de la consecución del resultado perseguido.

En cualquier caso se ha de convenir, que de la consecución y logro de los objetivos o ideales aludidos dependerá en buena medida el éxito del desarrollo y obtención de un espacio de libertad, de seguridad¹⁶⁸ y de justicia que toda sociedad democrática ha de ambicionar.

Llegados a este punto, debatiremos el interrogante surgido a raíz de los últimos acontecimientos luctuosos que han afectado la historia reciente de la humanidad, en un escenario mundial globalizado, que si bien por el tema tratado, como consecuencia del principio de no discriminación, se enfocará preferentemente en torno a las conductas racistas y xenófobas, su validez es extrapolable para la totalidad de Derechos Humanos. Por consiguiente, propuesta la pregunta ¿son compatibles la seguridad y los Derechos Humanos? Se ha de mantener que no existe contradicción alguna en el binomio sugerido, dado que definir el uno como opuesto al otro es ignorar

¹⁶⁸ Que será apreciada bajo una concepción amplia. Por tanto, desde un punto de vista generalista, para subrayar la amplitud del concepto, hemos de considerar que la "seguridad" es el presupuesto del ejercicio del resto de derechos, de aquí su enorme alcance. Por consiguiente la seguridad es un concepto ubicuo y multidisciplinar, que afecta a todos los aspectos de la vida social de un país, sea en situaciones de normalidad, o de excepcionalidad; la seguridad implica a los tres niveles de la Administración (estatal, autonómico y local) e incumbe a los tres poderes constitucionales (en el caso del poder ejecutivo, está presente en todos los Ministerios); además, está determinada, en gran medida, por las directrices y legislación europea e internacional.

que los Derechos Humanos incluyen ya una concepción de la seguridad del individuo. En este estadio, la posibilidad que un funcionario encargado de hacer cumplir la ley, vea factible que un problema de seguridad se puede resolver con violaciones o restricciones de derechos humanos, constituye un error fundamental que se acrecienta de forma fatal cuando existe un riesgo cierto para la vida o integridad física de las personas.

En otro orden de cosas, es oportuna la realización de un mínimo análisis de la coyuntura global contemporánea en relación con los conceptos asimilados, y su repercusión real sobre los mismos, estudio que nos ayudará a extraer las lecturas y corolarios procedentes orientados en la determinación de marcar la línea infranqueable, ya establecida, de respeto permanente de los Derechos fundamentales de los ciudadanos que se deben anteponer en todo momento, con independencia de la gravedad del suceso acaecido, a cualquier concepción de restitución de la Seguridad alterada. Esta reflexión nos vale, dentro del ámbito de las prácticas discriminatorias, para manifestar que las mismas pueden desembocar en la instauración de un clima de intolerancia, preludio siniestro de la desigualdad en los tratos, que en algunos casos se constituirán en degradantes, y, a veces también, será factor determinante de la multiplicación de la violencia.

Sin obviar otras crisis internacionales existentes que originen peligros claros de involución en materia de Derechos Humanos,¹⁶⁹

¹⁶⁹ 11-S y sus derivaciones posteriores... entre las cuales se encuentran la escalada bélica en Irak entendida como "guerra preventiva de defensa"... presos de Guantánamo y otros casos denunciados, incluidos los hechos trascendidos sobre las actuaciones de británicos (en la ciudad de Basora) y nuevas intervenciones norteamericanas en Irak, referentes a los métodos de aplicación del uso de la fuerza física en los interrogatorios a detenidos, juntamente con diferentes tipos de torturas. Constituyen, entre otros, ejemplos claros de acciones que por evitar calificativos tildaremos de desgraciadas y lamentables.

debido asimismo a la relevancia de las repercusiones exteriores producidas y por constituir también puntos de inflexión que constatan la interconexión global de la actuación radical e indiscriminada del llamado “terrorismo¹⁷⁰ internacional”, es imprescindible asimismo hacer referencia de su actuación en el territorio del Estado con los atentados fundamentalistas islámicos cometidos en la Casa de España de Casablanca (Marruecos) el 16 de mayo de 2003, en los que murieron más de cuarenta personas, cuatro de ellas españolas; y diez meses después el crimen brutal de lesa humanidad del 11 de marzo de 2004 (11-M) en la localidad de Madrid y su área metropolitana,¹⁷¹

¹⁷⁰ Toda vez que la noción de terrorismo será utilizada en los apartados concretos ampliamente, se aportarán seguidamente algunas definiciones sobre su concepto y significado. Sin embargo se ha de reseñar que el término terrorismo carece de una definición universalmente aceptada y su empleo resulta extremadamente polémico, hasta el punto que determinados autores piensan que carece de utilidad como instrumento de análisis objetivo:

- El terrorismo es simplemente un término que se usa para descalificar a un enemigo, de tal manera que quien es un terrorista para unos puede ser un luchador por la libertad para otros. Un estudioso del tema, Conor GEARTY, ha escrito, por ejemplo, que *“el concepto de terrorismo no ha sido nunca un instrumento útil o inteligente para describir la violencia política y el término mismo carece casi completamente de significado en la actualidad”* (1997: 3).

- J. AVILÉS, Director del Instituto Universitario de Investigación sobre Seguridad Interior (IUISI) catedrático de Historia Contemporánea de la UNED: *“El terrorismo es un tipo de violencia premeditada, de magnitud menor que la guerra, protagonizada por agentes clandestinos y dirigida contra personas no combatientes, con el propósito de crear un clima de temor favorable a los propósitos políticos de los terroristas”* (2004b: 2)

- Desde el punto de vista de su aceptación, la mejor es la definición de acto terrorista contenida en la Convención Internacional para la Supresión de la Financiación del Terrorismo, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en diciembre de 1999 y que entró en vigor en abril de 2002. De acuerdo con ella, se considera terrorista cualquier acto *“destinado a causar la muerte o lesiones corporales graves a un civil o a cualquier otra persona que no participe directamente en las hostilidades en una situación de conflicto armado, cuando el propósito de dicho acto, por su naturaleza o contexto, sea intimidar a una población u obligar a un gobierno o a una organización internacional a realizar un acto o a abstenerse de hacerlo”* (www.un.org/law/cod/finterr.htm).

¹⁷¹ Teniendo en cuenta como derivación de los hechos el suicidio colectivo de los radicales integristas acaecido en abril de 2004 en la localidad de Leganés, donde murieron siete terroristas (seis marroquíes y un tunecino) y un funcionario policial perteneciente al Grupo Especial de Operaciones (GEO) que formaba parte del dispositivo de asalto.

acontecimientos que debido a la conmoción y el dramatismo generado por la masacre producida, han sido vividos por la ciudadanía española con una intensidad demoledora. En la misma línea argumental y sin pretender realizar un recorrido cronológico de grandes tragedias humanas, por su desenlace y relevancia mediática de plena actualidad, añadiremos como paradigmas válidos para la reflexión suscitada los últimos atentados de perfil *yihadista*¹⁷² cometidos en la ciudad de Londres (7-J)¹⁷³ y los ataques del 23 de julio de 2005 al balneario turístico de Sharm el Sheij, en la península egipcia del Sinaí.¹⁷⁴

El autor seguido, J. AVILÉS, expone:

“Las denuncias por violaciones de los derechos humanos que a lo largo del año 2003 se produjeron en el contexto de la lucha contra el terrorismo en distintos países (incluida la práctica norteamericana de mantener a presuntos terroristas detenidos en Guantánamo o en otros lugares no identificados, fuera del alcance de la justicia) plantean el problema de los límites que no se deben traspasar ni siquiera en la lucha contra un enemigo letal, clandestino y despiadado. Ciertos límites, como la prohibición de la tortura, resultan consustanciales con los valores en los que se asienta la democracia y no cabe discusión sobre ellos. Algunos autores, como Michael Ignatieff, han abierto en cambio el debate acerca de las implicaciones que una política antiterrorista enérgica puede tener respecto a cuestiones tan de-

¹⁷² Tampoco resulta perfecto el término terrorismo *yihadista*, puesto que la palabra *yihad*, en cuya raíz se encuentra la idea de “esfuerzo”, no significa exclusivamente “guerra contra los infieles”, como habitualmente se entiende. Según un conocido dicho de Mahoma, el combate contra los infieles representa tan sólo “el pequeño *yihad*”, en comparación con “el gran *yihad*”, que consiste en la lucha por dominar las propias pasiones. A pesar de esto, el término *yihadista* me parece el menos malo para aludir a un terrorismo cuyo supuesto objetivo es la lucha contra los “malos musulmanes” y contra los “infieles” (AVILÉS, 2004a: 1).

¹⁷³ Juntamente con las réplicas del mismo, los atentados llevados a cabo también en la capital británica el 21-07-2005, en esta oportunidad afortunadamente fallidos en cuanto al número de víctimas mortales.

¹⁷⁴ En plena ofensiva del terrorismo islamista, en la madrugada del 23-07-2005, se produjeron una serie de atentados en cadena en el balneario turístico de Sharm el Sheij, en la península egipcia del Sinaí. Contabilizándose inicialmente al menos 88 personas muertas, entre ellas ocho extranjeros, y otras 200 heridas, cuatro de ellas españoles. La reivindicación del atentado fue realizada por un grupo vinculado a Al Qaeda.

licadas como las detenciones preventivas, la coacción en los interrogatorios y los ataques selectivos (Ignatieff 2004)” (2004b: 35).

Todos los episodios citados, de un contenido trágico en su más alto grado, sirven como ejemplo pedagógico para mostrarnos que los estados democráticos no pueden entrar en espirales de violencia, mediante “reacciones defensivas”, a pesar de haber sufrido ataques tan brutales y trascendentes como los que se han significado, si con ello se favorece la producción de violaciones de Derechos Humanos cometidas en nombre de la lucha contra el terror o cualquier otro tipo de emergencia o lacra social.¹⁷⁵ Existiendo el peligro que con el traslado del terrorismo internacional a las ciudades se genere una dinámica, también favorecida como consecuencia de políticas gubernamentales ignominiosas deliberadamente represivas, en la cual se vean involucrados funcionarios encargados de hacer cumplir la ley al producirse restricciones de derechos fundamentales aprovechando la gravedad excepcional. Acentuándose el riesgo mencionado en determinados grupos nacionales de inmigrantes sobre los que recae una especial situación de indefensión, que puede generar escenarios racistas y xenófobos como agentes desencadenantes de comportamientos discriminatorios.

Por otro lado, utilizando de forma cronológica fuentes de hemeroteca recientes para subrayar la exposición precedente, merecerían una profunda reflexión deontológica determinadas intervenciones policiales derivadas de los recientes atentados en Londres (7-

¹⁷⁵ Los Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley. Adoptados por el VIII Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en La Habana (Cuba) del 27 de agosto al 7 de septiembre de 1990; en el punto 8 de las Disposiciones Generales dice: “No se podrán invocar circunstancias excepcionales tales como la inestabilidad política interna o cualquier otra situación pública de emergencia para justificar el quebrantamiento de estos Principios Básicos”.

J). Siendo extremadamente preocupante y de difícil justificación la actuación de la policía londinense. En este sentido, los medios de comunicación han cumplido su cometido social al mostrar la evolución y seguimiento de la noticia en el intento de clarificar los hechos:

- El hombre abatido ayer por la policía británica en el metro no está relacionado con los atentados. Los agentes dispararon contra el individuo porque éste no obedeció sus órdenes, salió corriendo y trató de subirse a un vagón (...) Los policías que le perseguían, y cuyas órdenes de detenerse al parecer no obedeció, le descerrajaron cinco tiros que acabaron con su vida. Scotland Yard afirmó ayer que esa persona estaba "directamente relacionada" con los atentados del pasado jueves. Hoy ha rectificado y ha dicho que no tenía vinculación con este ataque (...) El jefe de la policía londinense, Ian Blair, afirma que el hombre, cuya identidad no ha sido desvelada, "se negó a obedecer sus instrucciones". "Murió en el acto", ha precisado Blair, que entonces afirmó que el individuo estaba "vinculado directamente" con los atentados. (El País, 23-07-2005).

- Tony Blair se declaró ayer "desesperadamente afligido" por la muerte del brasileño Jean Charles de Menezes, de 27 años, que recibió siete tiros en la cabeza y uno en el hombro al confundirlo la policía con un presunto suicida (...) Blair se declaró "desesperadamente afligido por la muerte de una persona inocente". Pero añadió a renglón seguido: "Tenemos que entender que la policía está haciendo su trabajo en circunstancias muy, muy difíciles, y es importante que les demos todo nuestro apoyo y que entendamos que, si las circunstancias hubieran sido diferentes y, por ejemplo, hubiera resultado que se trataba de un terrorista y no hubieran entrado en acción, habrían sido criticados en sentido contrario". "Creo que, al mismo tiempo que expresamos nuestro pesar por la muerte que ha ocurrido, es importante que apoyemos a la policía y le permitamos hacer su trabajo de proteger a la gente". Las palabras de Blair, por secas que parezcan, reflejan un sentimiento bastante extendido en el país, en el que parece aceptarse el principio de que la policía ha de disparar a matar si cree que tiene enfrente a un potencial suicida a punto de accionar una bomba. El problema es que De Menezes no era un suicida, no llevaba bomba alguna y podía haber sido detenido mucho antes (El País, 26-07-2005).

- El presidente del CGPJ y del TS, Francisco José Hernando, justificó las medidas antiterroristas de la policía británica, que disparó a un hombre al que confundió con un terrorista, porque "estamos ante la tercera guerra mundial" (...) Las declaraciones de Hernando, que se resumen en que el fin justifica los medios, aunque para ello la orden de tirar a matar de la policía británica se lleve por delante la vida de inocentes, fueron contestadas por un alud de críticas. Empezando

por las de sus propios compañeros en el CGPJ, al menos de los vocales adscritos a la denominada minoría progresista, que señalaron haber escuchado dichas declaraciones "con horror y vergüenza" (...) El PSOE, a través de Diego López Garrido, exigió una rectificación, calificó de "intolerables" estas declaraciones e indicó que, pese a que hasta el Gobierno de Tony Blair ha reconocido su error, Hernando, "más papista que el Papa, se coloca en adalid del tiro a la cabeza, al justificar la pena de muerte sin juicio previo". Gaspar Llamazares, de IU, pidió su reprobación; Joan Herrera, de IU-ICV, su dimisión, y Joan Puigcercós, de ERC, aseguró que Hernando "delata su talante e ideología" al defender la "barra libre" en la lucha antiterrorista. Las asociaciones judiciales Jueces para la Democracia y Francisco de Victoria rechazaron las declaraciones, mientras un colectivo de abogados de Catalunya inició una recogida de firmas para exigir la rectificación de Hernando, así como la dimisión de todos sus cargos (...) (La Vanguardia, 27-07-2005).

- El brasileño Charles de Menezes fue ejecutado a sangre fría por un miembro de la brigada antiterrorista de Scotland Yard cuando se encontraba inmovilizado en un vagón del metro de Londres por otro agente de seguridad, según documentos confidenciales obtenidos por la cadena de televisión británica ITV. La investigación revela cómo Scotland Yard manipuló los hechos e hizo declaraciones falsas para intentar tapar el escándalo (La Vanguardia, 18/08/2005).

- El brasileño estaba inmovilizado cuando la policía de Londres le mató en el metro. Datos difundidos por un canal de televisión echan por tierra la versión oficial de los hechos (El País, 18-08-2005).

- Una de las abogadas de la familia del brasileño abatido (...) ha exigido una nueva investigación policial tras salir a la luz que el joven no portaba ninguna mochila, no llevaba puesta una gabardina y no saltó la barrera del metro. La cadena británica ITV News ha difundido estas nuevas informaciones basados en diversos documentos, entre los que se incluyen declaraciones policiales y de testigos, que muestran serias contradicciones respecto a la primera versión brindada por los cuerpos de seguridad (El Mundo, 18-08-2005).

J. DE LUCAS, Catedrático de Filosofía del Derecho en la Universidad de Valencia. En su exposición articula la siguiente consideración:

"(...) La vinculación entre inmigración y un mal o perjuicio social (en este caso, la inseguridad); la simplificación populista de problemas complejos; la preeminencia de las medidas policiales sobre las sociales... todo ello conforma un cuadro favorable a la emergencia de lógicas xenófobas, como la que legitimaba la Operación LUDECO. Esta operación supone un conjunto de medidas de vigilancia, control y agilización de sanciones dirigidas específicamente hacía los nacionales ecuatorianos y colombianos en nuestro país. La operación vul-

nera derechos fundamentales de las personas ecuatorianas y colombianas, así como principios rectores de nuestra convivencia (su libertad de circulación, de no ser detenido de forma arbitraria, el principio de igualdad y no discriminación). Por otro lado, la Operación LUDECO da un tratamiento colectivo a colombianos y ecuatorianos. Su pertenencia a un grupo sospechoso hace que todos sus miembros sean tratados como tales. Se trata y se juzga a las personas no por sus acciones sino por el grupo al que pertenecen” (DE LUCAS, 2003: 60-61).

En relación con lo expuesto permítaseme reproducir como autócita las reflexiones realizadas en el manual de referencia. Desarrolladas específicamente en torno a la *consideración del racismo y la xenofobia en calidad de factores determinantes del uso ilegítimo de la fuerza policial:*

“Como referencia del marco normativo en el contexto internacional, los estados parte de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial se comprometen a prohibir y eliminar la discriminación racial en todas sus formas y a garantizar el derecho de toda persona a la igualdad ante la ley, sin distinción de raza, color y origen nacional o étnico en el goce, entre otros, del derecho a la seguridad personal y a la protección del Estado contra todo acto de violencia o atentado contra la integridad personal cometido por funcionarios públicos o por cualquier individuo, grupo o institución (art. 5 y 5.b).

Por otro lado el manual de formación de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos subraya como guía de la ONU, derechos humanos y aplicación de la ley, dirigida a instructores en derechos humanos para la policía, entre otros, el derecho de los mandos y superiores de la policía de: publicar ordenes claras sobre la vulnerabilidad especial y las necesidades de protección de los refugiados y extranjeros; preparar planes de cooperación con representantes comunitarios para combatir la violencia y la intimidación por motivos racistas y xenófobos; establecer unidades especiales, con la capacitación jurídica, lingüística y social necesaria, para que trabajen con el mandato de proteger más que de aplicar las leyes en materia de inmigración.

En correlación con la normativa expresada, correspondería a la totalidad de los estados proceder con la debida diligencia para evitar la violencia étnica o racista, circunstancia que, a veces, tiene una relación directa con la población inmigrante del territorio, especialmente en los países occidentales, donde existe o puede existir en determinados ámbitos la tentación de utilizar dicho colectivo como blan-

co sobre el cual descargar la culpa de los males o de la frustración de la sociedad receptora. Aunque las normas de la ONU mencionadas no tratan explícitamente de la cuestión del uso de la fuerza y armas de fuego, en su esencia se aplican a la forma en la que la policía puede ejercer este tipo de fuerza. Por tanto, si se presume que funcionarios del orden u otros agentes del Estado persiguen de forma selectiva y sistemática a minorías raciales o étnicas, el gobierno y las autoridades policiales deben emprender investigaciones inmediatas y tomar medidas correctivas de amplio alcance. En esta línea de actuación, con independencia de los objetivos pretendidos, entre los cuales puede esgrimirse la lucha contra la inmigración ilegal, se ha de ser necesariamente beligerante y reaccionar de forma contundente y ejemplar frente a las actuaciones policiales en las que, significando extralimitaciones de su función, se ejercite cualquier medida de presión mediante tratos arbitrarios o discriminatorios en perjuicio de grupos minoritarios que se encuentran en situación de riesgo, como potenciales sujetos pasivos de las conductas delictivas expuestas, a causa únicamente de su diversidad étnica y cultural.

En el sentido anterior dentro del contexto mundial actual, y con una frecuencia excesiva, se dan situaciones donde el uso de la fuerza indiscriminado de los funcionarios públicos ha sido relacionado con claras actitudes racistas. Por consiguiente, es de máxima importancia que todos los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley reciban el mensaje inequívoco de que no se tolerarán conductas que impliquen un ejercicio profesional de carácter xenófobo, y de que todas las denuncias de brutalidad y otras violaciones de derechos humanos formuladas por víctimas de racismo serán investigadas con la celeridad precisa de forma exhaustiva e independiente, teniendo la seguridad que los autores de estos actos responderán de ellos ante la justicia.

Finalmente, reconocida la labor y función ineludible que tienen el conjunto de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en materia de inmigración irregular, por el deber de cumplimiento obligatorio de los ordenamientos jurídicos, asimismo se ha de convenir que trascendiendo los límites de la persecución de este tipo de inmigración, la propia policía es también una pieza fundamental en las políticas de protección de los derechos humanos inalienables de cualquier grupo social minoritario de inmigrantes. Actuaciones de amparo básicas para conseguir la posterior integración, concepto diferenciado de la asimilación, que debería concebirse desde el mutuo respeto de creencias, culturas y concepciones de la vida, en definitiva, desde el respeto de los derechos humanos.¹⁷⁶ Lograr este reconocimiento se

¹⁷⁶ En el fomento y reconocimiento de los derechos humanos de los inmigrantes, las administraciones responsables han de implicarse con actuaciones directas e inequívocas entre las cuales resultan indispensables las de promoción conjunta de la educación y sensibilización de las sociedades en orden a la comprensión y aceptación solidaria de los refugiados e inmigrantes, especialmente a través de los medios de comunicación, y a combatir las actitudes de rechazo, racismo y xenofobia.

convierte en una prioridad de primer orden para las sociedades de acogida, circunstancia que ayudará a evitar no solamente las actitudes xenófobas notorias y contrastadas sino el afloramiento del racismo latente existente en determinadas colectividades. Esta amenaza arraigada se habrá de tener en cuenta especialmente cuando los comportamientos intolerantes sean favorecidos y provocados por el contexto social autóctono, y actúe como correa de transmisión hacia el colectivo de funcionarios encargados de hacer cumplir la ley. El peligro expuesto puede conllevar conductas y actuaciones profesionales totalmente reprochables en el ámbito deontológico, que deberían ser corregidas jurídicamente en función de su gravedad en el marco sancionador adecuado, mediante los mecanismos de control oportunos e instrumentando políticas de tolerancia cero” (ANTÓN, 2004: 142-144).

En síntesis se ha de afirmar categóricamente que, en cualquier política de Seguridad, es moralmente reprobable utilizar argumentaciones interesadas para hacer prevalecer un forzado *statu quo*, frente a situaciones en las que realmente lo que tiene que imperar es el valor de la justicia. Monopolizando con ello discursos alarmistas, mediante falsas disquisiciones sobre una pretendida seguridad ciudadana o eficacia policial.¹⁷⁷ Por tanto es inexcusable, contando con la sociedad civil como agente catalizador y vehiculador, que la policía como servicio público esté obligada a tomar

bia, que, aunque en España no alcanzan un nivel grave de desarrollo, no se está inmunizado contra este peligro y la política preventiva es la mejor forma de conjurarlo.

¹⁷⁷ Las políticas de seguridad (y formando parte de las mismas las de prevención) son una parte de las políticas públicas, que cualquier Gobierno, legítimamente elegido en una democracia, debe promulgar y desarrollar, en cumplimiento del mandato representativo salido de las urnas. Estas políticas públicas presentan una especialidad respecto a las demás: implican, más que ninguna otra, “el ejercicio de la coerción por parte del Estado”; pero se ha de tener presente que su único objeto y finalidad es precisamente el de garantizar la libertad y el libre ejercicio de los derechos de todos los ciudadanos, rechazándose cualquier otra intención espuria que pueda ser esgrimida como explicación para un hipotético mantenimiento o restablecimiento de dicha seguridad. Esta última reflexión llevada al terreno específico de la política de inmigración tampoco debería ser el pretexto, estableciéndose o identificando en calidad de único agente responsable de la amenaza al colectivo inmigrante, para arrogarse una contundencia especial en las medidas de control “porque así es reclamado por la ciudadanía”.

posiciones en cuestiones como el racismo y la xenofobia mediante conductas proactivas que potencien la antidiscriminación en los cuerpos de seguridad. Dicha antidiscriminación entendida no meramente como prohibición de la discriminación, porque la erradicación de estas conductas no admite la neutralidad, sino que exige el combate militante y la tensión permanente de los ciudadanos, las instituciones y, como mantenemos, muy especialmente de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley. En consecuencia la antidiscriminación activa resulta incluso un principio de orden público¹⁷⁸ para la sociedad en su conjunto.

Por último y continuando en el ámbito de la protección jurídica del principio de no-discriminación, dentro del entorno internacional y en referencia a la normativa específica para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, entre otras declaraciones, destacan especialmente:

- El artículo 2 de la resolución 169/34 de 1979, de la Asamblea General de Naciones Unidas. Código de Conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley:

“En el desempeño de sus tareas, los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley respetarán y protegerán la dignidad humana y mantendrán y defenderán los derechos humanos de todas las personas”.

La misma resolución 169/34 realiza el siguiente comentario al artículo transcrito:

¹⁷⁸ En este sentido hemos de tener en cuenta la noción de orden público comunitario construida por el Tribunal de Justicia de la Unión, que se impone a todos los operadores jurídicos, y comprende la idea contenida en la sentencia de 26 de junio de 1997: “(...) no pueden admitirse en la Comunidad medidas incompatibles con el respeto de los derechos humanos reconocidos y garantizados”.

“a) Los derechos humanos de que se trata están determinados y protegidos por el derecho nacional y el internacional. Entre los instrumentos internacionales pertinentes están la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Declaración sobre la Protección de todas las Personas contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, la Declaración de las Naciones Unidas sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial, la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, la Convención Internacional sobre la Represión y el Castigo del Crimen de Apartheid, la Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio, las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos y la Convención de Viena sobre relaciones consulares (...).”

- El apartado A) Ética, número 8 de la resolución 690 de 1979, de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa; Declaración sobre la Policía:

“Es deber del funcionario de policía rehusar el participar en la búsqueda, arresto, custodia o traslado de personas buscadas, detenidas o perseguidas sin ser sospechosas de haber cometido un acto ilegal en razón de su raza o de sus convicciones religiosas o políticas”.

- Artículos 1, 18, 20, 23, 25, 26, 30, 40, 44, 49 y 52 del Código Europeo de Ética de la Policía. Consejo de Europa (Comité de Ministros). Recomendación Rec. (2001) 10 del Comité de Ministros a los Estados miembros sobre el Código Europeo de Ética de la Policía (adoptada por el Comité de Ministros el 19 de septiembre de 2001, en la 765ª reunión de los Delegados de los Ministros):

“1. Los principales objetivos de la policía, en una sociedad democrática regida por el principio de la preeminencia del derecho, consisten en:

- *garantizar el mantenimiento de la tranquilidad pública, el respeto de la ley y del orden en la sociedad;*

- *proteger y respetar las libertades y derechos fundamentales del individuo tal como son consagrados, principalmente, en el Convenio Europeo de Derechos Humanos;*

- *prevenir y combatir la delincuencia;*

- *seguir el rastro de la delincuencia;*

- *facilitar asistencia y servicios a la población;*

18. *La policía debe estar organizada de manera que promueva buenas relaciones con la población y, llegado el caso, una efectiva cooperación con otros organismos, las comunidades locales, organizaciones no gubernamentales y otros representantes de la población, incluidos grupos minoritarios étnicos.*

20. *La organización de los servicios de policía debe incluir medidas eficaces propias para garantizar la integridad del personal de policía y su adecuado comportamiento en el cumplimiento de su misión, en particular el respeto de las libertades y de los derechos fundamentales de la persona consagrados, principalmente, en el Convenio Europeo de Derechos Humanos.*

23. *El personal de policía debe ser capaz de demostrar discernimiento, apertura de mente, madurez, un sentido de la justicia, capacidad para comunicar y, llegado el caso, aptitudes para dirigir y organizar. Debe además tener una buena comprensión de los problemas sociales, culturales y comunitarios.*

25. *Los procedimientos de reclutamiento deben basarse en criterios objetivos y no discriminatorios y tener lugar tras el indispensable examen de las candidaturas. Además, es conveniente aplicar una política que tenga como objetivo reclutar hombres y mujeres que representen a los diferentes componentes a los diferentes componentes de la sociedad, incluidos grupos minoritarios étnicos, siendo el objetivo último que el personal de policía refleje la sociedad al servicio de la que se encuentran.*

26. *La formación del personal de policía, que debe basarse en los principios fundamentales como son la democracia, el Estado de Derecho y la protección de los derechos humanos, debe concebirse en función de los objetivos de la policía.*

30. *La formación del personal de policía debe integrar plenamente la necesidad de combatir el racismo y la xenofobia.*

40. *La policía debe llevar a cabo sus misiones de manera equitativa, inspirándose, en particular, en los principios de imparcialidad y no-discriminación.*

44. *El personal de policía debe actuar con integridad y respeto hacia la población, teniendo especialmente en cuenta la situación de los individuos que formen parte de grupos particularmente vulnerables.*

49. *Las investigaciones policiales deben ser objetivas y equitativas. Deben tener en cuenta necesidades específicas de personas tales como los niños, los adolescentes, las mujeres, los miembros de las minorías, incluidas las minorías étnicas, o las personas vulnerables, y adaptarse en consecuencia.*

52. La policía debe garantizar a las víctimas de la delincuencia el apoyo, la asistencia y la información que necesitan, sin discriminación”.

Ya en el marco jurídico español, la LO 2/86 de 13 de marzo de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (LOFCS) regula como principios básicos de actuación de los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, en el Artículo 5.1 apartados a) y b):

1. “Adecuación al ordenamiento jurídico especialmente:

a) Ejercer su función con absoluto respeto a la Constitución y el resto del ordenamiento jurídico.

b) Actuar, en el cumplimiento de sus funciones, con absoluta neutralidad política e imparcialidad y, en consecuencia, sin discriminación alguna por razón de raza, religión u opinión”.

Estableciendo la misma LOFCS como falta muy grave en su artículo 27.3 c):

“c) El abuso de sus atribuciones y la práctica de tratos inhumanos, degradantes, discriminatorios y vejatorios a las personas que se encuentren bajo su custodia”.

Para concluir estimo que en la sociedad española presente se está realizando un esfuerzo por reconocer e incorporar, con plenitud de derechos y obligaciones, a una inmigración necesaria, que con los controles precisos contribuya al bienestar de todos. Y con este objetivo se intenta brindar un futuro esperanzador, negado en sus países de origen, a los inmigrantes. Esta reflexión nos lleva a señalar que España no apunta signos de racismo o xenofobia preocupantes ni relevantes en la actualidad. Las noticias que tienen su origen en ese tipo de sucesos suelen ser hechos puntuales coyunturales no

generalizables que no tienen matices alarmantes.¹⁷⁹ Pero ello, debe servir de estímulo para mantener en lo más alto el listón de la exigencia social en esta materia, fomentando el clima más favorable a una integración generosa y compatible con nuestra cultura y con nuestra propia forma de ser. Acogida y hospitalidad deben producir ciudadanos responsables y partícipes de nuestro futuro y nunca grupos marginales o generar exclusión social. Algunas experiencias de nuestro entorno europeo han de servir para enseñar a la ciudadanía, el gran valor de realizar una política de inmigración, que desde el reconocimiento y la integración se impregne de los valores que sustentan nuestra convivencia libre y democrática.

¹⁷⁹ Entre otras noticias publicadas en el 2003: *El sentimiento de racismo también se enseña*, (Jaén, 23.01.2003); *Destrozos, robos y pintadas neonazis*, (El Periódico de Aragón, 13.02.2003); *Denunciada una escuela de Tarragona por no aceptar hijos de extranjeros*, (La Vanguardia, 01.03.2003); *Un grupo de encapuchados apalea en Huelva a tres marroquíes cuando dormían en la calle*, (El País, 18.04.2003); *Planes regionales y formación policial para frenar el racismo*, (Jaén, 11.05.2003); *Denunciados agentes de fincas por discriminar a inmigrantes*, (El Periódico; de Cataluña, 16.07.2003); *El ejecutivo vasco considera inmigrantes a alumnos que lleguen del resto de España*, (ABC, 30.10.2003); *Nuevas agresiones a inmigrantes en el Ejido*, (El Correo de Andalucía, 08.11.2003).

Capítulo 5

TENDENCIAS ACTUALES EN MATERIA DE INMIGRACIÓN, ALTERNATIVAS Y PROPOSICIONES

5.1 CONTEXTO HISTÓRICO DE PARTIDA

Antes de desarrollar el presente epígrafe procederemos previamente a realizar una somera descripción del escenario histórico contemporáneo, toda vez la influencia que inevitablemente tendrá el mismo en los proyectos de futuro que se formalicen en torno a la cuestión de la inmigración.

Durante la coyuntura histórica pasada, en los diez o doce años siguientes al final de la guerra fría, los países occidentales han tenido una oportunidad que no han sabido aprovechar para establecer un orden internacional duradero y estable. Cegados por la victoria y por el carácter aparentemente incontenible de la globalización,¹⁸⁰ el desarrollo de las nuevas tecnologías y el crecimiento eco-

¹⁸⁰ En referencia al concepto de globalización se transcribe lo siguiente: *“El orden internacional contemporáneo es representado con el concepto globalización, que sugiere una imagen reticular, horizontal y pluriforme. Según esta visión, el mundo actual sería una enorme y complicada red, en la que todo estaría (o podría llegar a estar) conectado con todo, en un plano de creciente igualdad. Sin embargo, algunos de los rasgos que hemos señalado indican que más bien se ha producido una mayor jerarquización (Norte/Sur), un mayor control por parte de organismos como la Organización Mundial de Comercio (OMC) el Fondo Monetario Internacional (FMI) o el Banco Mundial (BM) y una concentración del poder militar (EEUU como única gran potencia). En este contexto, las migraciones no ocurren como un libre fluir de elementos del mundo globalizado, sino como complicados procesos situados en una estructura de oportunidades desigual: mientras existe creciente libertad para el flujo de capitales (que en las últimas décadas salen del Sur hacia el Norte, vía remesas de capital o pago de deuda externa) y de mercancías (especialmente de Norte a Sur, puesto que a las economías del Sur se les impone el desarme arancelario mientras en el Norte se mantienen las barreras proteccionistas), los desplazamientos de personas están fuertemente regulados a pesar de los lamentos respecto a las avalanchas migratorias, la mayor parte de los desplazados del mundo residen en otros países del Sur. La magnitud de las migraciones tiene proporciones discretas si consideramos el conjunto de la población mundial y la situación de pobreza que afecta a gran parte de la misma; por ejem-*

nómico, han descuidado de manera continuada y sistemática poner sus propias casas en orden, atender a sus vecinos y prever los peligros y las amenazas del exterior. En este sentido, los acontecimientos de los cuatro aviones suicidas el 11 de septiembre de 2001,¹⁸¹ cuya máxima significación fue el atentado terrorista que destruyó las Torres Gemelas de Nueva York y la subsiguiente declaración de un estado de “guerra al terror” a escala mundial, marcan un antes y un después¹⁸² para la percepción que los países occidentales,¹⁸³ tienen de su posición en el mundo, y este cambio afectará decisivamente a sus actitudes y sus políticas respecto a la inmigración, y muy en particular la inmigración de gentes de etnias y religiones diferentes. Sea cual sea el escenario de los próximos años, es muy probable que los aspectos económicos y jurídicos de la inmigración, que habían prevalecido hasta ahora, pasen a segundo plano, y vuelvan a destacar

plo, los inmigrantes no comunitarios que viven en países de la UE representan menos del 0,3% de las poblaciones de sus países de origen)” (IoÉ, 2002: 14-15).

¹⁸¹ Frédéric MEGRET, investigador del *Centre d'Etudes sur le Droit International* (Université de Paris I) - Institut Universitaire de Hautes Etudes Internationales (Université de Genève), en el mencionado XXI Curso de Derechos Humanos 2003, conferencia celebrada el 26 de marzo de 2003 en el Colegio de Abogados de Barcelona, se pronunció:

“Los atentados del 11-S se pueden analizar como una gigantesca violación de derechos humanos, como un crimen de lesa humanidad. Eso no quita que muchas violaciones de derechos humanos sean cometidas en nombre de la lucha contra el terrorismo. Resulta difícil, no obstante, evaluar el impacto preciso del 11-S sobre las libertades públicas en el mundo. La evaluación sistemática y transnacional de dicho impacto en el fenómeno de la inmigración, requerirá estudios pormenorizados que dictaminen la repercusión real analizando las culturas que resultan finalmente más afectadas.

Las opiniones públicas occidentales son más receptivas a las restricciones que ocurren en Occidente. El episodio de los “presos de Guantánamo” constituye el ejemplo más claro de una tendencia preocupante. Sin embargo un panorama completo del impacto negativo del 11-S debe incluir un análisis de la fragilización de los procesos de consolidación del Estado de derecho en todos los países que están en primera línea en la guerra contra el terrorismo”.

¹⁸² Con un “después” especialmente dramático para España tras los crímenes del 11-M.

¹⁸³ Algunas voces consideran que hay un peligro claro de involución en materia de Derechos Humanos.

factores socio-políticos y de estricta defensa.¹⁸⁴ Ello significa, entre otras cosas, que el aire de conversación inconclusa que ha tenido, y todavía tiene, la discusión sobre los problemas de la inmigración en muchos países occidentales, y entre ellos España, va a ser sustituido por el de un debate cívico mucho más riguroso.

5.2 DIVERSAS APORTACIONES Y PROPUESTAS EN MATERIA DE EXTRANJERÍA

Sin aspirar a adoptar un criterio exhaustivo, que queda fuera de las pretensiones del presente trabajo, se ha recopilado una selección de propuestas y “soluciones” doctrinales¹⁸⁵ e institucionales; proyectos todos ellos que intentan afrontar la repercusión generada por el fenómeno inmigratorio en los ámbitos más relevantes de cualquier comunidad, como son: el político, el civil, el social, el cultural, la exclusión, la integración...

De este modo abordaremos específicamente aspectos puntuales, de más o menos significación, cuyo desenlace determinará las posibilidades de lograr una coexistencia “plausible” entre los ciudadanos autóctonos de los países de acogida y la presencia vital de la población extranjera afincada en el territorio. Sin olvidar por ello, en la realidad actual, las tendencias contrastadas de lo inevitable: “el crecimiento sostenido de la ciudadanía foránea”.

¹⁸⁴ Siguiendo esta línea de pensamiento, es indudable que la instauración a escala internacional en los tiempos actuales de un nuevo orden mundial, donde primarán los valores de Seguridad implantados por occidente, tendrá una influencia directa en el fenómeno de la inmigración (despertando los miedos latentes del primer mundo) que pueden catalizar en nuestra sociedad reacciones radicales. Lo anterior puede traducirse en una oposición a ciertos sectores de emigrantes procedentes de zonas geográficas con culturas antagónicas al sistema de vida imperante en el mundo occidental. El peligro vendría como consecuencia de realizar una identificación simplista y genérica de la “diversidad” étnica y cultural con potenciales movimientos integristas del terrorismo internacional.

¹⁸⁵ Entre las distintas aportaciones se ha optado por incorporar también las propuestas de algunos de los autores seguidos.

1) R. ZAPATA-BARRERO propone un marco teórico para abordar el fenómeno de la inmigración, para lo cual partiendo de la base que las migraciones internacionales no son un hecho nuevo, considera que el impacto que está teniendo actualmente la presencia de personas con diferentes sistemas de derechos y de deberes expresa un "efecto espejo" sobre las estructuras y los sistemas políticos construidos desde hace más de dos siglos. Continúa su argumentación llegando a la conclusión que los estados están constatando que no sólo no tienen instrumentos adecuados para gestionar los problemas ocasionados por la presencia cada vez mayor de inmigrantes, sino que la única vía para dar respuesta a sus presiones es variar las estructuras políticas tradicionales. Este autor en el texto monográfico ya referenciado, "Fundamentalismo estatal de la UE en torno a la inmigración", mantiene:

"(...) podemos inferir que el enfoque politológico que adopto insiste en que la inmigración es un problema estructural. Esto significa que para integrar a los inmigrantes debemos asumir que se deben modificar nuestras estructuras políticas tradicionales. Los debates deberían tener esta convicción como premisa, y a partir de ella discutir los procedimientos para llevar a cabo esta acomodación. Soy consciente de que este enfoque puede implicar muchas consecuencias indeseadas traducibles en inestabilidad social. Cuando empezamos a reflexionar desde este punto de partida, el tema sigue proporcionándonos más preguntas que respuestas. Pero estoy convencido también de que éste es el camino histórico que debemos emprender. Las "resistencias" que manifiestan nuestras estructuras políticas a estas presiones procedentes de la sociedad multicultural (traducibles en exigencias y políticas asimilacionistas) son algo comprensible, puesto que sabemos que toda modificación tendrá unos efectos directos sobre nuestras formas de vida ciudadanas y nuestros paradigmas de pensamiento. Pero también es cierto que este movimiento conservador fundamentalista estatal tan solo está retrasando un hecho que por simple lógica histórica tendrá que suceder (está ya, de hecho, sucediendo en la mayoría de nuestras esferas públicas): la necesidad de incluir a los residentes inmigrantes en la corriente principal de nuestras sociedades. Cualquier permanencia de "mundos paralelos" tendrá riesgos de fracturas sociales y de inestabilidad política, que también provocan efectos indeseados como el racismo so-

cial, la formación de partidos con discursos antiinmigrantes, o la consolidación de movimientos antisistema, por citar extremos de escenarios posibles (...) (2001: 151).

Para ZAPATA-BARRERO, los grandes conceptos (como los de justicia, libertad, igualdad, nacionalidad, poder, etc.) pierden sus núcleos duros cuando se aplican a la situación que viven los inmigrantes. La mayoría de ellos, examinándolos desde el punto de vista de los inmigrantes, rozan incluso la pura hipocresía. En esta línea afirma:

“(...) Al construir nuestro sistema político, nuestros estados nacionales, los grandes arquitectos y pensadores políticos no tuvieron simplemente en cuenta la posibilidad de coexistencia dentro de un mismo territorio de tradiciones y prácticas culturales diferentes. De ahí que nuestras estructuras políticas tengan ahora serias dificultades para gestionar el fenómeno sin entrar en contradicciones profundas y dilemas circulares. Como el núcleo duro de nuestra tradición política es la relación entre el Estado y la nación, entre la ciudadanía y la nacionalidad, la inmigración presenta retos resumibles en la necesidad de romper este vínculo (sagrado) histórico. Lo único que frena esta desconexión es, por el momento, la falta de unas alternativas claras.” (2001: 152).

Defiende, el mismo autor, la tesis que todo debate sobre políticas de inmigración debe dar una respuesta a la relación que se establece entre estabilidad y justicia por lo que cualquier política de integración debe buscar un "equilibrio reflexivo" entre justicia y estabilidad y la realidad multicultural. En este sentido critica, lo que denomina, el “fundamentalismo estatal” que prioriza la estabilidad frente a la justicia. Persistiendo en su razonamiento:

“(...) Mi argumento es que el fundamentalismo estatal no sólo es injusto por los efectos normativos que implica, sino que además produce unas consecuencias de inestabilidad y de fomento de fracturas sociales. Para empezar, implica una percepción del inmigrante como mercancía. Como tal, y según variables macrocoyunturales (socioeconómicas, demográficas, etc.), puede ser considerado tanto un beneficio como una carga (...) En este sentido, el fundamentalismo estatal nos dice que la presencia de inmigrantes es bienvenida si afecta

*positivamente a nuestra calidad de vida, nos ayuda a satisfacer parte de nuestras expectativas y no interfiere negativamente en el control que tenemos de nuestros destinos. Es decir, si nos permite resolver parte de "nuestros problemas" demográficos, económicos, sociales, etc. Del mismo modo, si, por el contrario, los factores macroeconómicos se agravan con la presencia de inmigrantes, el impacto es considerado negativo. La referencia que se toma para aplicar esta lógica utilitarista es siempre "nuestro espacio vital", construido con esfuerzo desde hace siglos. En nuestros términos, prima la estabilidad frente a la justicia. Concretamente, este espacio vital puede entenderse según criterios económicos, demográficos, sociales, e incluso según nuestro sistema de libertades e igualdades, y según nuestra ética humanitaria y de la tolerancia. En todos los casos, la lógica utilitarista expresa siempre una cierta reacción "primitiva" (conservadora y proteccionista) frente a otras personas vistas siempre como "supuestas invasoras". En su base, este fundamentalismo estatal no permitirá variar la estructura política, y sólo lo aceptará si tiene la convicción de que esta modificación podrá generar más beneficios que costes a lo largo del tiempo. Asimismo, esta lógica utilitarista supone lo que algunos autores denominan fundamentalismo cultural (Stolcke, 1999, "La nueva retórica de la exclusión en Europa", *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, 159), en tanto que en su base se apoya siempre en una distinción esencialista entre un "nosotros" y un "ellos" o "los otros", presente tanto institucionalmente (las propias leyes de extranjería se apoyan en esta distinción), como socialmente (los ciudadanos se sienten legitimados a actuar de forma diferente con los inmigrantes, puesto que las mismas instituciones así lo hacen). Por último, el efecto no deseado de esta lógica utilitarista es que proporciona una base directa de legitimación al racismo en el menor de los casos (presente tanto en las instituciones como en la sociedad), y a la xenofobia como situación extrema" (2001: 153).*

Por otro lado, la necesidad imperiosa de aportar soluciones a escala planetaria, una vez convenida la apreciación que la inmigración no es un hecho aislado que afecta a un Estado determinado, sino un fenómeno global que tiene un impacto sobre la mayoría de los estados desarrollados, ha determinado que en algunos informes comienzen a proyectarse seriamente la necesidad de la intervención de la ONU, como instrumento internacional fundamental, para organizar un congreso mundial sobre la inmigración. ZAPATA-BARRERO, en el artículo de referencia, expone lo siguiente sobre la cuestión planteada:

“(...) Dicho congreso debería comenzar su reflexión sobre lo que podríamos llamar la estructura medieval que está manifestando el fenómeno de las migraciones entre los países en vías de desarrollo y los países desarrollados. En este sentido debe tratarse con sentido histórico distintivo: estamos asistiendo a un nuevo tipo de éxodo rural, similar al que se produjo hace siglos, y que marcó el paso de la Edad Media a la Edad Moderna. Este nuevo éxodo a escala planetaria entre países pobres (la plebe) y países ricos (la nueva aristocracia) nos está indicando sin duda que estamos presenciando un verdadero cambio de Época (en mayúscula). Este fenómeno muestra asimismo que el problema estructural es multinivel, en el sentido que afecta a todos los niveles de poderes públicos, empezando por los distritos y las ciudades, y acabando a escala mundial” (2001: 154)

2) E. GARCÍA, otra de las autoras seguidas, en el epígrafe de su texto “propuestas alternativas a la situación actual”, realiza diversas proposiciones¹⁸⁶ matizando previamente la distinción de las propuestas de política migratoria y las referentes a política criminal, para ello parte de unas “conclusiones genéricas”:¹⁸⁷

“En primer lugar que, dadas las cifras de delincuencia mostradas y los resultados alcanzados, los inmigrantes en la actualidad no generan problemas de delincuencia específicos o excepcionales, ni condicionan la seguridad ciudadana. En segundo lugar, que existe una situación específica de riesgo delictivo en los inmigrantes, la ilegalidad, que está determinada por la actual política migratoria”.

Continúa la autora:

“Por tanto, aunque por ahora no es un problema criminológico que deba alarmar, sí que hay que ser conscientes de los efectos que producen las medidas legales adoptadas en esta materia, que, como se ha demostrado, son en buena medida contraproducentes y criminalizantes para este sector concreto de la población.

¹⁸⁶ Independientemente del intento de la autora citada de contribuir con propuestas que signifiquen alguna novedad. Muchas de las aportaciones son suficientemente conocidas y coincidentes con un determinado sector doctrinal. En algunas de las mismas se observa, *ad hómitem*, una concepción quimérica dada las estructuras de dominación internacional presentes en la economía mundial.

¹⁸⁷ Siendo algunas de las mismas discutibles y sumamente comprometidas, en la realidad empírica del entorno social actual.

Establecida la importancia de aportar alternativas a la situación actual, éstas se encaminan a encontrar soluciones en dos direcciones distintas, atendiendo a las características de la decisión delictiva:

Si la resolución delictiva queda condicionada fundamentalmente por la estructura social, las medidas más eficaces para prevenir y reducir este tipo de delincuencia son predelictivas, que en este tema están estrechamente vinculadas a la política migratoria. Con las propuestas que se presentan en este ámbito se intentan reducir las situaciones de riesgo creadas por dos factores, la ilegalidad y el desarraigo social.

Si la resolución criminal es fruto de una motivación de raíz individual, la forma más eficaz de luchar contra este tipo de delincuencia es acudiendo a la disuasión. Por tanto, los criterios político-criminales de la prevención general y especial son los que de forma más contundente entran en juego” (GARCÍA, 2001: 508-526).

Entre las propuestas de política migratoria efectuadas por E. GARCÍA se encuentran:

- Desarrollo de los pueblos empobrecidos, reivindicando el derecho a no emigrar.
- Redistribución del capital a nivel internacional, con medidas internacionales eficaces.
- Flexibilización de la fronteras intentando acercar la presión migratoria al número de entradas permitidas.¹⁸⁸
- Facilitar el trámite de solicitud de los visados, flexibilizar las concesiones y motivar las denegaciones.
- La aplicación correcta del sistema de contingentes¹⁸⁹ sin supeditarlos a concretas ofertas laborales.¹⁹⁰

¹⁸⁸ “dando la posibilidad a los que están decididos a emigrar a que lo hagan de forma legal y evitando por todos los medios premiar la inmigración ilegal mediante la obtención de la documentación necesaria para residir legalmente después de mantenerse un tiempo ilegalmente en el país. Las propuestas concretas giran en torno a los visados, el sistema de contingentes y las regularizaciones de inmigrantes ilegales (...)” (GARCÍA, 2001: 508).

¹⁸⁹ “Esto significa que los inmigrantes que se encuentren administrativamente en situación de ilegalidad no deberían poder acceder a los cupos aprobados anualmente (...) Con ello se pretende aumentar las desventajas de la inmigración ilegal, abriendo las posibilidades de hacerlo de forma legalizada” (GARCÍA, 2001: 509).

¹⁹⁰ “Sería más esperanzador comenzar sorteando los cupos entre los que soliciten el contingente, dejando de esa forma la puerta abierta de cara a los contingentes de los años siguientes. La antigüedad en la solicitud puede ser un factor a favor del aspirante a un cupo en años sucesivos. El fin es dar esperanzas objetivas de poder emigrar legalmente, para así reducir de algún modo los intentos de entrada ilegal” (GARCÍA, 2001: 510).

- Acabar con las regularizaciones anunciadas, considerando que han de ser totalmente excepcionales y no anunciadas con demasiada antelación.
- Evitar la institucionalización que establece la LO 4/2000 de la regularización de todo ilegal por su permanencia continuada en el país.¹⁹¹
- Reducir al mínimo las ilegalidades sobrevenidas fomentando las ventajas de la situación legalizada.
- Propuesta de creación de un permiso de trabajo especial, consistente en un permiso de trabajo fijo discontinuo, con obligación de salida anualmente del país.
- En cuanto a la integración social del colectivo aboga por: fomentar la inmigración familiar o su posterior reagrupación, mejorar las condiciones laborales, el acceso a la función pública, promover cooperativas de inmigrantes, acceso a servicios sociales, incentivos para habitar zonas rurales despobladas, facilidades para aprender el idioma y cualificación profesional, derecho a justicia gratuita con independencia de la situación administrativa, facilitar la nacionalidad.
- Limitar la expulsión solamente a infracciones muy graves o reiteración de las graves.
- Reducir los motivos¹⁹² de internamiento de extranjeros y asimismo reformar los centros de internamiento.¹⁹³

En cuanto a las propuestas de política criminal realizadas por la autora destacan:

- Cambios en la política criminal sobre drogas, para reducir la población carcelaria extranjera, alternativas a las medidas únicamente represivas.¹⁹⁴

¹⁹¹ *“Considero que son precisamente este tipo de medidas las que deben ser evitadas. Si el final del proceso es regularizarlos, es más beneficioso para todos hacerlo desde un principio, facilitando la vía legal de acceso y no fomentando una inmigración ilegal que, entre otros riesgos, implica una situación de riesgo delictivo que se debería evitar”* (GARCÍA, 2001: 511).

¹⁹² *“Haciéndose prevalecer otras medidas de control que, en casos excepcionales, puedan ser en todo caso sustituidas por el internamiento. Éste debe ser autorizado por un juez de lo contencioso-administrativo y no por un juez penal, para evitar que se asocie al extranjero en situación ilegal con la imagen de delincuente”* (GARCÍA, 2001: 512).

¹⁹³ *“Deben definitivamente ser reformados para cumplir el mandato legislativo respecto a que no deben tener carácter penitenciario y para poder garantizar los derechos de los internos que padecen dicha medida”* (GARCÍA, 2001: 513).

Por otro lado, con respecto a los CIE españoles, se han efectuado denuncias reiteradas del sindicato policial mayoritario, Sindicato Unificado de Policía (SUP), sobre el estado deplorable e insalubre de muchos de ellos por no reunir las más elementales normas de habitabilidad, circunstancia que ha motivado la intervención del Defensor del Pueblo con sendas recomendaciones al gobierno de turno (www.sup.es).

- Cambio de percepción en los estamentos encargados del control social formal.¹⁹⁵
- Aplicación al extranjero condenado de medidas con criterios de prevención general y especial, procurando la reinserción en la sociedad, con independencia del país en que lo haga. Desvinculando estas medidas de los objetivos de política migratoria.
- Regulación de la expulsión con autorización judicial haciendo prevalecer el principio de oportunidad, en evitación de la expulsión de extranjeros con arraigo social demostrado.
- Fomento de programas de ayuda a presos extranjeros proporcionando: actividades formativas y ocupacionales, alojamientos en periodos de libertad provisional...¹⁹⁶
- Critica la construcción de macro cárceles y propone pequeñas cárceles para conseguir un contacto más fluido con los internos.
- Aboga por el cumplimiento en el país de origen del último grado de la condena en libertad condicional, para el caso de extranjeros no residentes en España.
- Prever la posibilidad que el inmigrante legal, si es delincuente primario, pueda renovar su permiso de residencia estando en prisión. En el caso de residente legal reincidente considera que la pena privativa de libertad tiene que llevar aparejada la accesoria de retirada del permiso de residencia.
- Concesiones de permisos especiales de trabajo para los condenados en periodos de libertad condicional, en el caso de situación de ilegalidad sobrevinida del delincuente extranjero primario.
- Aplicación preferente del artículo 89 del Código Penal, sustitución de la pena privativa de libertad por la expulsión, en la ilegalidad sobrevinida si el extranjero es reincidente.

¹⁹⁴ La autora no llega a concretar cuales serían estas alternativas.

¹⁹⁵ E. GARCÍA, como ejemplo, encuentra importante “*el reclutamiento de agentes pertenecientes a minorías étnicas*”. En este caso considero acertada la propuesta realizada, en aras de fomentar la incorporación de ciudadanos de origen extranjero con responsabilidades dentro del ámbito de la seguridad. Esta medida aparte de ser adecuada y eficaz para la sociedad destinataria ayudaría a una integración social sin complejos de los aspirantes. No obstante la alternativa barajada, sería conveniente contrastar un estudio de los modelos policiales existentes, en países de nuestro entorno, que aplican este sistema de forma abierta.

En el sentido anterior, por su curiosidad excepcional, el diario de Barcelona “20 minutos” daba como noticia la incorporación, al cuerpo policial de la Guardia Urbana de Barcelona del primer agente de origen marroquí (*20 minutos*, 27-01-2003).

¹⁹⁶ Para llevar a cabo este tipo de iniciativas se han de tener en cuenta las posibilidades reales del país que lleve a término las medidas, en cuanto a las dotaciones presupuestarias necesarias. No obstante la autora considera que “las medidas de reinserción deben contar con el arraigo social del sujeto en el país”, que en caso contrario, y si existe una condena por delito menos grave, admite la sustitución por la expulsión.

- Reducción del efecto criminalizante de la prisión mediante: la figura de traductor en prisión, refuerzo de lazos familiares y sociales, comunicaciones telefónicas semanales, estímulo del mantenimiento de la correspondencia, traslados teniendo en cuenta el arraigo del interno, ayudas de retorno para los extranjeros que quieran regresar a su país.
- Coordinación entre la Administración Penitenciaria y la Policía Nacional.

3) M. PAJARES (2000), en la ponencia mencionada, realiza asimismo las siguientes propuestas:

- Mantener el sistema ordinario de regularización (demostrando una permanencia de 2 años en España), establecido en la ley 4/2000, para las personas que se hallan en situación irregular. Este sistema ha de permitir que el contingente anual sea utilizado exclusivamente para regular la entrada de nuevos inmigrantes.
- Establecer anualmente un contingente amplio de nuevos permisos de entrada, consensuándolo con los agentes sociales. Su amplitud ha de dar satisfacción a una parte importante de las demandas de migración que se plantean desde los países de origen, para que la vía legal de entrada sea una opción creíble.
- Eliminar la referencia a sectores de actividad en la determinación del contingente, dando la posibilidad de que los permisos de entrada para trabajar en España sean solicitados sin restricciones discriminatorias en cuanto a sectores laborales.
- Establecer dos opciones para la obtención del visado de entrada en inmigración laboral dentro del contingente anual: la de disponer de una oferta de empleo previa y la de disponer de condiciones de acogida garantizadas desde España por terceras personas o entidades.
- Sobre la base de la acogida se concederán permisos de estancia para buscar empleo, que darán derecho a acceder al servicio público de empleo y a participar en cursos de formación ocupacional. Quienes entran sin oferta previa de empleo, iniciarán así su búsqueda desde condiciones de legalidad.
- Plantear, en las mesas de negociación entre sindicatos y empresarios, las necesidades no cubiertas de mano de obra que pueden llevar a actuaciones de reclutamiento de trabajadores en otros países, sobre todo, cuando se trata de trabajos de temporada. Situar ahí la negociación sobre condiciones laborales y de alojamiento.
- Garantizar a todo inmigrante, que venga a realizar trabajo de temporada, la posibilidad de seguir viniendo en temporadas sucesivas, a través de la modalidad de contrato como fijo discontinuo.
- Dar, en cualquier caso, la posibilidad de volver en temporadas sucesivas a quienes ya han tenido un permiso de estancia para trabajo temporal, y dejar abierta la posibilidad de pasar de la estancia temporal a la residencia si la persona inmigrada lo solicita.

- Acuerdo global entre Gobierno y agentes sociales, en relación con esta posibilidad de realizar actuaciones de reclutamiento de trabajadores de temporada en otros países, en el que se aseguren, no sólo los derechos laborales, sino también los derechos sociales para ellos y sus familias en su país de origen, devengados por su trabajo en España.
- Ampliar la libertad de circulación de las personas, concediendo el derecho a volver a nuestro país a toda persona que, después de un período de residencia, hubiese retornado al suyo, dotando así de mayor libertad de entrada y salida a la población inmigrada.
- Desarrollo de oficinas, en los países de origen de nuestra inmigración, especializadas en la atención a los solicitantes de inmigración. Tanto oficinas del Estado español, a las que se ha de dotar de personal especializado y medios suficientes, como de oficinas de las organizaciones sociales, a las que se ha de dar apoyo para que realicen labores de atención, asesoramiento e información en esos países.
- Realización de campañas informativas en los países de origen sobre las vías y las posibilidades de inmigración.
- Desarrollar programas formativos en los países de origen, particularmente cursos de formación profesional y ocupacional, y otorgar el visado de entrada para trabajar a las personas que concluyan satisfactoriamente esos cursos.
- Apoyar el encuentro y cooperación entre entidades sociales de los países receptores y de los emisores.
- Desarrollar acuerdos intergubernamentales entre países receptores y emisores en los que se contemplen los distintos aspectos que aquí estamos señalando.

4) A. SOLANES, en el trabajo señalado, expone el siguiente *desiderátum*:

“Para replantear las erróneas políticas migratorias mantenidas hasta el momento es necesaria la superación de la vieja noción de ciudadanía concebida como una situación privilegiada, debería darse paso a una nueva concepción que incluya al extranjero considerándolo como persona. Una ciudadanía que constituya un estatuto jurídico estable para el extranjero, asegurándole que goza de iguales derechos que el resto de la población. Este tipo de ciudadanía es la única que puede garantizar la integración y la convivencia intercultural:

a) La integración de los inmigrantes porque el acceso a la ciudadanía es el vehículo necesario para que los extranjeros sientan que forman parte de la comunidad en la que se encuentran. Es necesaria una ley más concreta que la actual: que luche contra todas las formas de asimilación que atacan la identidad del inmigrante, y que desarrolle y

refuerce los derechos fundamentales de los extranjeros sin hacerlos depender directamente de su variable situación administrativa.

b) La convivencia intercultural porque sólo desde una ciudadanía que iguale a autóctonos y foráneos es posible conseguir el respeto a la diversidad cultural y extraer la riqueza que supone. No basta con la mera coexistencia, con el habitar conjunto que supone compartir un mismo espacio sin que apenas exista relación tal como ha ocurrido hasta ahora con los inmigrantes. “Hay que aprender la convivencia”, fomentarla en todos los espacios favoreciendo el encuentro y la mezcla (...)” (www.imsersomigracion.upco.es/).

5) J. DE LUCAS, parte de la convicción que necesitamos otros principios absolutamente diferentes que han de presidir la política de inmigración, entendida como política global e integrada en una concepción de la política que supone otro modelo de sociedad civil, en el marco de una democracia plural e inclusiva. Para ello se considera imprescindible desterrar la llamada “negación misma del inmigrante”, al no admitir que el mismo venga a los países de acogida en otra calidad distinta a la de trabajador (DE LUCAS, 2003: 43).¹⁹⁷ El autor seguido enumera entre los principios reclamados los siguientes:

- La garantía del derecho humano universal a emigrar, entendido en primer lugar como derecho a la libre circulación, y que, para ser real, debe formularse además como derecho a entrar y asentarse.
- La garantía de igualdad formal en los derechos entre ciudadanos y residentes estables en los países de destino de la inmigración. Esa igualdad formal es formulada como condición necesaria aunque insuficiente de la integración política que, a su vez, va más allá de la habitual reivindicación de integración social.
- El principio de integración política formulado como integración cívica, tal y como ha sido propuesto, a propósito de los inmigrantes, por la Comisión europea y por el Comité Económico y Social Europeo en su Dictamen 365/2002 (Dictamen sobre inmigración, integración y la sociedad civil organizada) de 21 de marzo de ese año.

¹⁹⁷ El mismo autor mantiene en su trabajo “*La inmigración, como res política*”: “(...) Por esa razón, antes que los derechos políticos, el rasero para medir una política que de la talla es si se inspira en el reconocimiento de un derecho humano fundamental, el de libertad de circulación. Desde luego, ahí nos topamos con un primer problema de esquizofrenia jurídica, la ausencia de reconocimiento del derecho a inmigrar (ausente de los textos internacionales) como correlato del derecho a emigrar (el único reconocido: artículo 13 de la Declaración Universal de Derechos Humanos del 48) (...)” (DE LUCAS, 2004: 33).

- El principio de ciudadanía múltiple o multilateral como concreción de la democracia inclusiva y plural. Se trata de una ciudadanía entendida no sólo en su dimensión técnico formal, sino social, capaz de garantizar a todos los que residen establemente en un determinado territorio plenos derechos civiles, sociales y políticos. La clave radica en evitar el anclaje de la ciudadanía en la nacionalidad (tanto por nacimiento como por naturalización), una identidad que pone de relieve la incapacidad de la propuesta liberal para superar las raíces etnoculturales del pretendido modelo republicano de ciudadanía, sino en la condición de residencia.

6) A. SERRANO en la monografía citada afirma:

“El inmigrante con contrato de trabajo delinque menos que los nacionales del país que les acoge: lo que quieren es trabajar, conseguir dinero para enviar a su familia o regresar a su país, tienen mayor respeto a la justicia que los propios nacionales, etc. Con esto quiero decir que no se puede culpar sin más a los inmigrantes del aumento de la criminalidad en nuestro país. Lo que ocurre es que la deficiente política de inmigración de los últimos gobiernos, así como la deficiente política criminal, ha permitido la entrada en exceso en nuestro país de profesionales del crimen. El gobierno está perdiendo el control de las fronteras, lo que, entre otras razones, le crea problemas para identificar y expulsar a los delincuentes, que camuflados como inmigrantes o turistas entran en nuestro país, en gran parte por los aeropuertos. Son muy importantes las divisas que se ingresan por turismo, pero es un riesgo no controlar un poco más para evitar la entrada de delincuentes extranjeros. Al gobierno parece importarle más los beneficios económicos que la seguridad ciudadana, que constantemente se está deteriorando. Dentro de pocos años el riesgo de ser víctima de un delito se verá elevado” (2002: 223).

Este autor, en relación con la inmigración española de la época, sostiene también:

“Se ha insistido en que en épocas no muy lejanas los españoles inmigraban a Europa. Estos movimientos eran para permanecer durante largos periodos fuera de nuestro país, y en mucha mayor proporción la salida era por espacios breves, especialmente a la vendimia en Francia. Estos últimos lo hacían de forma controlada, con su contrato de trabajo previo, y terminada la recolección regresaban a España. Por el contrario, en los últimos años vienen a España inmigrantes también por periodo temporal -vendimia, recogida de aceituna, fruta, etc.- en buena parte sin control. Terminada la campaña la mayoría se quedan en España, sin trabajo, muchos de ellos en situación de ilegales. En mi trabajo de referencia se ponen de manifiesto

que los españoles que iban a Europa, por periodos más o menos largos delinquían menos que la población del país que los recibía. En todo caso, su criminalidad era muy inferior a la de otros inmigrantes (alemanes, italianos, griegos y turcos). Con respecto a los españoles en Alemania, y tomando como módulo para los delincuentes alemanes la cifra 1.100, la proporción era: para los turcos, 2.131; italianos, 1.156; griegos, 1.104 y españoles 566” (SERRANO, 1969: 3).

7) Como iniciativa pública, en el programa GRECO,¹⁹⁸ y dentro de la línea básica de actuación, referida a “la regulación de los

¹⁹⁸ El Programa Global de Regulación y Coordinación de la Extranjería y la Inmigración en España representa la primera iniciativa preparada en nuestro país para afrontar el tratamiento de la extranjería y la inmigración desde todas sus vertientes, partiendo de la trascendencia e importancia que este fenómeno tendrá en el futuro inmediato para España, sin perder la perspectiva de nuestra pertenencia a un espacio común, como es la UE. El Programa Global tiene un carácter plurianual, por lo que las aportaciones y datos facilitados serán los referidos al período de aplicación analizado 2001-2004.

La verificación de la ejecución del Programa se realiza anualmente, procediendo a una evaluación de los objetivos previstos para cada año del período mencionado.

La responsabilidad de coordinar, impulsar y dirigir la ejecución del Programa corresponde a la Delegación del Gobierno para la Extranjería y la Inmigración, que presenta la evaluación correspondiente a cada anualidad a la Comisión Interministerial de Extranjería para que sea aprobada.

El Programa se ha elaborado en base a las propuestas de los Ministerios con competencias en inmigración, habiendo sido coordinada su preparación y diseño por la Delegación del Gobierno para la Extranjería y la Inmigración, que también será la responsable de coordinar su aplicación.

Los Ministerios que han participado en la elaboración del Programa y que están implicados en su aplicación son: Ministerio de Asuntos Exteriores, de Justicia, del Interior, de Educación, Cultura y Deporte, de Trabajo y Asuntos Sociales, de Administraciones Públicas, de Sanidad y Consumo.

Se ha optado por estructurar el contenido del Programa en base a cuatro líneas básicas:

- Diseño global y coordinado de la inmigración como fenómeno deseable para España, en el marco de la UE.
- Integración de los residentes extranjeros y de sus familias, que contribuyen activamente al crecimiento de nuestro país.
- Regulación de los flujos migratorios para garantizar la convivencia en la sociedad española.
- Mantenimiento del sistema de protección para los refugiados y desplazados.

Cada una de estas 4 líneas básicas del Programa se desarrollarán en 23 acciones, destinadas a ejecutarlas, y, a su vez, las acciones se estructuran en 72 medidas concretas.

flujos migratorios para garantizar la convivencia en la sociedad española”, propone determinadas acciones a seguir:

1) Potenciación de los Consulados españoles, con las siguientes medidas:

- a) Incremento de los recursos humanos y puesta a punto de las instalaciones para dar respuesta a las necesidades existentes.
- b) Impulso de la formación especializada del personal.
- c) Mejorar los medios técnicos para detectar falsificaciones de documentos.

2) Potenciar la actuación en los controles fronterizos, mediante estas medidas:

- a) Entrada en funcionamiento del Sistema Integrado de Vigilancia Exterior.
- b) Reforzamiento de los controles en las fronteras terrestres con terceros países, así como en las fronteras marítimas.
- c) Potenciación del sistema de controles móviles.
- d) Especialización de los recursos humanos encargados de esta función.
- e) Dotación de medios técnicos, teniendo especial importancia los destinados a la detección de documentos falsos de viaje.
- f) Garantizar la asistencia jurídica prevista legalmente en los controles de los puestos fronterizos.
- g) Definición y desarrollo de los controles de sanidad exterior.

3) Lucha contra las redes de inmigración ilegal, con estas medidas:

- a) Creación de unidades especializadas en la lucha contra las redes de inmigración y falsificaciones documentales.
- b) Potenciar los mecanismos de colaboración y cooperación de los servicios policiales.
- c) Actuaciones de prevención e investigación para la persecución de delitos relativos a la inmigración.

4) Mejora de los mecanismos destinados a luchar contra la inmigración irregular, con las siguientes medidas:

- a) Campañas de información sobre los riesgos de la inmigración irregular y el tráfico de seres humanos en los países de origen mediante Convenios.
- b) Expulsión de los extranjeros que cometan actividades delictivas.
- c) Continuar el proceso de adaptación de los CIE a la normativa vigente.

5) Mejora de los mecanismos destinados a luchar contra la explotación de trabajadores extranjeros, con estas medidas:

a) Control de las condiciones de trabajo, salarios y Seguridad Social de los trabajadores extranjeros, y especialmente en las áreas geográficas y en los sectores de actividad en los que sea mayor su presencia.

b) Actuación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social en el control de las condiciones de seguridad y salud de los trabajadores extranjeros en España, y la lucha contra el empleo ilegal de trabajadores extranjeros.

c) Coordinación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, el Ministerio Fiscal y los órganos judiciales para luchar contra las actividades de tráfico ilegal de mano de obra extranjera.

6) Mejora de los mecanismos existentes para la protección de los menores extranjeros no acompañados, con estas medidas:

a) Colaboración con instituciones sanitarias para la determinación de la edad.

b) Coordinación de las actuaciones a realizar por las Administraciones estatal y autonómica con estos menores.

8) En el séptimo Informe anual sobre el racismo en el Estado español, referido al año 2002, elaborado por SOS Racismo, se realizaron, en diversos ámbitos de extranjería e inmigración, las siguientes propuestas:

1. Política de extranjería:

a) Apertura de vías legales de entrada.

b) Agilización de los trámites administrativos.

c) Mecanismos permanentes de regularización, y derecho al trabajo para las personas irregulares.

d) Cese de las expulsiones por encontrarse en situación irregular.

e) Establecimiento de un único permiso de residencia que proporcione derecho al trabajo, para evitar la circularidad actual entre ambos permisos.

2. Contexto europeo:

a) Incorporación de los extranjeros a la Carta de Derechos Fundamentales.

b) Instaurar el *ius soli* como forma europea de acceso a la nacionalidad, para que cualquier persona nacida en territorio europeo pueda acceder a ella.

3. Explotación laboral:

- a) Regularización de aquellas personas que se encuentran trabajando de hecho. Quien está trabajando debe poder acceder al permiso de residencia.
- b) Agilización de los trámites en las contrataciones.
- c) Acceso a todos los sectores laborales.
- d) Igualdad de derechos laborales.

4. Racismo social:

- a) Desarrollo e insistencia en la igualdad de derechos, en la igualdad de oportunidades.
- b) Aumento de los presupuestos sociales.
- c) Eliminación de los aspectos de la ley de extranjería que causan exclusión.

5. Un nuevo discurso:

- a) Que combata la idea de imposibilidad de convivencia por incompatibilidad cultural que está en la base del racismo culturalista.
- b) Que difunda la idea de que las identidades, tanto individuales como colectivas, son complejas y cambiantes.
- c) Que difunda la idea de que la inmigración supone un cambio más en una sociedad que ya es cambiante en muchos otros aspectos.
- d) Que exija a responsables políticos y medios de comunicación un trato de la inmigración y de la diversidad cultural que contribuya al aumento de actitudes receptivas y positivas por parte de la sociedad.¹⁹⁹

¹⁹⁹Otro evento reseñable en esta materia, ha sido la Mesa Redonda sobre el Racismo y la Xenofobia en España, que se celebró en Madrid el 14-03-2003, organizada por el Instituto de Migraciones y Servicios Sociales (IMSERSO), en representación del Gobierno de España, contándose con la colaboración del Observatorio Europeo sobre el Racismo y la Xenofobia (EUMC). Las conclusiones y recomendaciones de esta Mesa Redonda fueron:

- La investigación, el análisis y la divulgación de la información son también esenciales para la preparación de las políticas y la toma de decisiones. Se debería potenciar y continuar con la realización de encuestas periódicas acerca de las actitudes de los españoles hacia la inmigración y del colectivo gitano, así como de estos grupos hacia la sociedad española, para disponer de indicadores continuados que permitan construir series temporales que pongan de manifiesto los cambios que se producen a lo largo de los años.

- Incentivar los estudios, investigaciones y publicaciones acerca de la situación, características, ejemplos de buenas prácticas, etc. sobre el racismo y la xenofobia en nuestro país. Así como dotar de recursos a las entidades de investigación y a las organizaciones que trabajan con inmigrantes y minorías étnicas para realizar estudios cualitativos que complementen a los anteriores.

- Los Medios de Comunicación juegan un papel importante en la imagen que por parte de la población en general se tiene del inmigrante y del colectivo gitano, y por lo tanto deben realizar un tratamiento responsable de las noticias que se originan en torno a la inmigración y las minorías étnicas. En este sentido su papel es

fundamental para la divulgación de los aspectos positivos de la integración social de estos colectivos, como instrumento básico para avanzar en la lucha contra el racismo y la xenofobia, por lo que se recomienda que los profesionales de los medios de comunicación consideren el desarrollo de normas de redacción periodística (códigos deontológicos y manuales de estilo) para combatir el racismo desde los medios de comunicación.

- Se recomienda especialmente la participación e inclusión del colectivo de inmigrantes en el ejercicio del derecho al sufragio tanto activo como pasivo en las elecciones locales y europeas. Por otra parte se debería tener en cuenta el actual debate sobre la Convención Europea acerca de la consideración de la ciudadanía para los residentes de larga duración. Los partidos políticos deben instar a sus líderes, desde el ámbito estatal al local, a la no realización de declaraciones que puedan incentivar al racismo y la xenofobia, articulándolo a través de un "libro blanco" sobre el trabajo de los políticos, de obligado cumplimiento y hacer de ello una pedagogía para favorecer la convivencia.

- Recomendar al Observatorio Europeo que sea el interlocutor de los inmigrantes para conseguir la plena igualdad de derechos y obligaciones con la sociedad de acogida.

- Promover estudios sobre la discriminación laboral de los inmigrantes y minorías étnicas que se encuentren en algunas de estas situaciones: inmigrantes no regularizados que no pueden acceder al mercado laboral, inmigrantes regularizados y minorías étnicas con dificultades para acceder a un contrato laboral y trabajadores inmigrantes y minorías étnicas que sufren discriminación laboral.

- Hacer un llamamiento a las administraciones públicas para que efectúen un uso no discriminatorio de la legislación nacional e instarles a que la interpretación de las normas se realice, cuando los sujetos sean no nacionales o pertenezcan a una minoría étnica, garantizando la igualdad de trato con los ciudadanos nacionales y comunitarios.

- Solicitar a los responsables de las administraciones públicas que provean de recursos y medios suficientes aquellos servicios dedicados tanto a favorecer el trato igualitario y la lucha contra la discriminación como a los orientados específicamente a los inmigrantes y minorías étnicas.

- El EUMC debe dedicar especial atención a los sectores de actividad donde se concentran los inmigrantes y otras minorías étnicas porque es ahí donde pueden producirse abusos, situaciones discriminatorias e indefensión con esos trabajadores. Es necesario resaltar la importancia del servicio doméstico y su especificidad para tenerlo en cuenta de forma particular.

- Solicitar a las diferentes administraciones que hagan públicos y faciliten los datos que manejan sobre los inmigrantes y las minorías étnicas en el mercado laboral que posibiliten una mejor lectura de la realidad en cuanto al ejercicio de derechos y la discriminación de que son víctimas.

- Se considera que deben de transponerse las Directivas dentro de los plazos y que la transposición se realice por medio de una Ley para asegurar el rango normativo que la igualdad de trato merece en el contexto de transposición a derecho nacional del derecho comunitario emanado del art 13 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, modificado por el Tratado de Ámsterdam y de las Directivas de desarrollo del mismo.

- Fomento y profundización del diálogo social a fin de lograr una transposición lo más completa posible.

9) Bajo el epígrafe “los retos del futuro inmediato” los firmantes²⁰⁰ del Manifiesto del IV Congreso sobre la Inmigración en Espa-

- Inclusión en el marco de la negociación colectiva de los principios de la no discriminación así como de las definiciones y de las medidas propuestas en el contexto de las Directivas, por medio de cláusulas antidiscriminatorias.

- Fomento del Diálogo Social como instrumento del oportuno desarrollo reglamentario de la ley de promoción de la igualdad de trato y en particular con relación a la definición del Órgano Antidiscriminatorio denominado Consejo para la Promoción de la Igualdad de Trato y la No discriminación.

-Inclusión de las definiciones legales de las Directivas en los distintos marcos normativos de desarrollo, y en particular en la Ley.

- Dotación de medios materiales y humanos para una eficaz labor del órgano antidiscriminatorio, Consejo para la Promoción de la Igualdad de Trato.

- Inclusión del principio de transversalidad en la normativa de extranjería relacionado con la no discriminación

- Se recomienda que el hecho religioso como causa de discriminación sea tenido en cuenta en todos los ámbitos y esferas, con independencia de que la Directiva 2000/78/CE en su art. 2 lo incluya como causa de protección en el ámbito referido a la igualdad en el empleo y la ocupación.

- Ha de prestarse especial atención a la educación intercultural en todos los niveles educativos, informando convenientemente sobre el fenómeno de la inmigración y la situación del colectivo gitano fomentando los valores democráticos de hospitalidad y solidaridad con respeto a otros pueblos y culturas.

- Se recomienda la divulgación a través del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales de estas conclusiones y recomendaciones.

²⁰⁰ *“Las personas que firmamos el presente manifiesto deseáramos que este no fuera sólo una mera declaración escrita de nuestras buenas intenciones y deseos, que muriera con su difusión y lectura, sino que fuera un llamamiento a la participación democrática y a la movilización de la ciudadanía, reclamando cambios radicales en las políticas migratorias, contra la exclusión y la pobreza y a favor de una nueva ciudadanía respetuosa con la dignidad de todas las personas”.*

Asimismo como parte de la “justificación y sentido del manifiesto” se expresaba lo siguiente:

“(...) La Ley de extranjería de 1985 era una norma enormemente restrictiva, marcada por el ingreso del Estado español a la UE; la Ley 4/2000, aunque de forma insuficiente, tuvo como objetivo primordial la integración de los inmigrados; y la Ley 8/2000, modificada en diciembre de 2003, es una ley discriminatoria, que está pendiente de varios recursos de inconstitucionalidad. Pero a pesar de estos cambios normativos, los instrumentos previstos no han funcionado de la forma esperada, sino que han contribuido a institucionalizar y legitimar la discriminación y la exclusión por razón de nacionalidad y a hacer crecer la insensibilidad de las personas y de las sociedades hacia los inmigrantes.

La inmigración en España es una realidad evidente, que fuerza a la sociedad en general, pero muy particularmente a la comunidad científica y, por lo tanto, a las universidades y a los institutos de investigación, profesores e investigadores, a replantearse numerosas cuestiones, algunas de ellas centrales en todo proyecto de convivencia, y a hacer sentir su voz en un debate de tanta trascendencia (...).”

ña. Ciudadanía y participación (celebrado en *Girona*, 10-13 de noviembre de 2004) realizaban las propuestas siguientes:

- Es necesario un cambio radical en la política de inmigración. Este cambio no parece posible con la actual Ley de extranjería.
- Es imprescindible proceder a una regularización urgente de las personas inmigradas sin papeles, que les permita llegar a un mínimo de estabilidad jurídica y salir de la situación a la que los condena y encapsula la política vigente, entregándolos hipócritamente a la explotación propia de la economía sumergida.
- No puede posponerse por más tiempo el reconocimiento del derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones locales y autonómicas a todas las personas residentes debidamente empadronadas.
- Hay que incluir la lucha contra el racismo y la xenofobia como una de las prioridades de gobierno.
- Hay que garantizar la protección de los derechos de los menores extranjeros y asumir la tutela de los menores desamparados, ofreciéndoles una formación que facilite su entrada al mundo laboral y unos centros adecuados a sus características.
- Es necesaria una mayor coordinación entre las distintas administraciones y la aplicación del principio de subsidiariedad, asignando competencias y recursos a las administraciones municipales y autonómicas.
- Desde una perspectiva presupuestaria, hay que discriminar positivamente a los municipios y barrios con tasas de personas residentes extranjeras pobres más elevadas, que haga posible una clara mejora de las condiciones materiales de vida y de acceso a los servicios públicos de todo el mundo como medida preventiva de la xenofobia y el racismo.
- Finalmente, es preciso que se produzca un cambio radical en la política exterior española con respecto a la cooperación bilateral y multilateral en el sentido de favorecer el desarrollo humano y económico de los países empobrecidos y dependientes, origen de los actuales flujos migratorios y desplazamientos de población. La condonación de la deuda externa, la aplicación de los principios del comercio justo, la erradicación del hambre y el acceso al agua potable y a la energía, la cooperación en materia de erradicación del analfabetismo y de acceso a la educación fundamental y a la salud, etc. son algunas de las medidas posibles.

10) Para finalizar este apartado se transcribe el discurso del presidente del gobierno español del momento, dado en el Parlamento Europeo durante la Presidencia Española de la UE (Primer semestre de 2002). En el mismo se recogen determinadas orientacio-

nes y propuestas en materia de política común de inmigración y asilo:

“En el marco del desarrollo del Espacio de Libertad, de Seguridad y de Justicia, España ha propuesto como una de las líneas de su Presidencia, la creación de una política común de inmigración y asilo.

Europa necesita la inmigración y así lo entienden la mayoría de los europeos, pero en los últimos tiempos hemos visto la aparición de mafias criminales que trafican con seres humanos.

Para combatir la inmigración ilegal, el Consejo Europeo de Sevilla, ha decidido adoptar un paquete global y equilibrado de medidas que buscan: luchar contra la inmigración ilegal y el tráfico de seres humanos; poner en marcha una gestión coordinada e integrada de fronteras exteriores de la Unión; acelerar los trabajos sobre la definición de una política común de asilo e inmigración; integrar la política de inmigración en las relaciones de la Unión con los terceros países.

El Consejo ha decidido acelerar los trabajos legislativos en curso sobre la definición de una política común de inmigración y asilo, mediante la ejecución de una serie de acciones concretas, dentro de unos plazos concretos. Así, antes de diciembre de este año, aprobaremos las condiciones que determinarán qué países son responsables para tramitar las solicitudes de asilo en la UE; antes de junio del 2003, adoptaremos normas relativas al estatuto de refugiado, a la reagrupación familiar y al estatuto de los residentes permanentes de larga duración; antes de diciembre de 2003, aprobaremos las normas comunes sobre el procedimiento de asilo.

Creemos que es necesario integrar la inmigración en la política de la Unión con los Países Terceros, teniendo en cuenta varios factores: la intensificación de la cooperación económica; el desarrollo de los intercambios comerciales y la ayuda al desarrollo y la prevención de los conflictos, pues estos son los medios escogidos por la Unión para reducir las causas de los movimientos migratorios.

Por eso, el Consejo ha declarado su disposición a reforzar la colaboración con los países de origen y tránsito de la inmigración.

Si queremos que la ayuda de la Unión para combatir la inmigración ilegal sea efectiva y también sea creíble, debemos ser capaces de evaluarla y debemos ser capaces de revisarla, en función de los resultados obtenidos, para poder reaccionar, ante una manifiesta falta de cooperación para frenar la inmigración ilegal.

En ese caso, y, en circunstancias excepcionales, la Unión se reserva el derecho de adoptar medidas, en el marco de la Política Exterior y de Seguridad Común, y de las demás políticas de la Unión, dentro del respeto a los compromisos adquiridos” (José María Aznar, Estrasburgo, 02-07-2002).

Capítulo 6

APLICACIONES DE LAS TEORÍAS CRIMINOLÓGICAS EN LA REALIDAD EMPÍRICA DE LOS INMIGRANTES DELINCUENTES

El concepto de “política criminal” que manejaremos en el presente epígrafe no debe ser entendido en el sentido de equipararlo únicamente con propuestas de reforma penal. Por otro lado, cuando los criminólogos hispánicos se refieren a política criminal acostumbra a referirse a todas las decisiones adoptadas por Órganos políticos que tienen como referencia la delincuencia.

R. BARBERET, originariamente realiza la distinción entre política criminal como todas las decisiones referidas al delito y política penal como aquellas que se refieren sólo al Derecho penal (1999: 44).

Desde esta perspectiva, de entre las muchas decisiones de política criminal que adopta un gobierno, sólo una mínima parte de ellas afecta al Derecho penal. De esta manera es una decisión de política criminal, por ejemplo, aumentar la vigilancia policial en determinados barrios, o bien de forma más específica relacionado con el trabajo que nos ocupa, intensificar los controles en los puestos fronterizos, mediante una exigencia estricta de los requisitos legales, que permita incrementar los resultados policiales en el número de expulsiones, devoluciones o retornos... Ciertamente, estas decisiones no implican utilizar *per se* el Derecho penal. En este ámbito de un doble uso del concepto de política criminal se encuentra S. MIR:

“(...) Política criminal. En un primer sentido, consiste en aquel sector de la política que guarda relación con la forma de tratar la delincuencia: se refiere al conjunto de criterios empleados o a emplear en el tratamiento de la criminalidad. (...) Pero a menudo se habla de Política criminal en otro sentido, como una rama del saber que tiene por objeto de estudio la política criminal efectivamente seguida por el

Derecho penal, o que éste debería expresar. En este otro sentido, la Política criminal puede verse también como una disciplina que se ocupa del Derecho penal (...) (1996: 16-17). En la misma línea: HASSEMER & MUÑOZ (1989: 20).

. También alude a dos significados D. M. LUZÓN:

“Todas las decisiones que el legislador puede adoptar para combatir el delito y los planteamientos valorativos, críticos y de reforma del Derecho penal” (1996: 98).

Por el contrario J. CEREZO (1994: 83) parece entender que política criminal se refiere sólo a planteamientos de reforma del Derecho penal, de ahí que niegue que formen parte de la criminología. Si bien este autor, en la nota 105 del texto apuntado, recoge una doble definición de RODRÍGUEZ DEVESA quien distingue los dos sentidos aludidos.

En definitiva, seguiremos la doctrina que concibe a la política criminal como todas las decisiones que adopta el legislador para responder a la delincuencia, y que ello sólo afecta de forma excepcional al Derecho penal. Siguiendo esta línea de pensamiento y en correspondencia con el mismo, se debería rechazar asimismo la afirmación de que la criminología es una “ciencia auxiliar” del Derecho penal dado que la criminología tiene autonomía²⁰¹ tanto para estudiar los comportamientos lesivos, aun cuando no estén criminalizados, como para estudiar el funcionamiento del sistema penal. En este sentido HASSEMER & MUÑOZ (1989: 15-16). Defendiendo el carácter auxiliar CEREZO (1994: 71).

Puntualizados los extremos aclaratorios expresados *supra*, continuaremos la exposición planteando la siguiente interrogante introductoria:

²⁰¹ Un sector doctrinal considera la criminología una ciencia autónoma por los siguientes motivos: a) Por ser su objeto el crimen b) Por emplear un método científico.

A pesar de constituir toda la normativa de extranjería vigente un marco legal administrativo en este ámbito regulador ¿se establece en la misma algún aspecto que marque una política criminal para la prevención de los hechos delictivos cometidos por la llamada inmigración ilegal?

Hemos desarrollado en otros apartados del trabajo que uno de los objetivos básicos de la ley de extranjería es proporcionar un instrumento jurídico eficaz para prevenir la inmigración ilegal. En este sentido, teniendo en cuenta básicamente la bolsa de inmigrantes irregulares que utilizan como medio de vida o subsistencia la actividad criminal, las decisiones políticas adoptadas para evitar este hecho, dentro del marco de la actual normativa de extranjería, derivan indefectiblemente en repercusiones directas que definen la orientación seguida, al menos, en cuanto al intento de facilitar el control del fenómeno delincencial de los inmigrantes irregulares. Es decir, hemos de convenir que las consideraciones de política criminal no son monopolio exclusivo de determinados ordenes jurisdiccionales.

Fijada por tanto que la interpretación de la normativa de extranjería lleva implícita la existencia de una política criminal elaborada, y refiriéndonos a la vertiente planteada, objeto de estudio, de prevención del delito cometido por los inmigrantes ilegales, queda por ver si el legislador ha ponderado con mesura los cambios y costes institucionales, políticos, económicos, sociales... que dicha política comporta.

Por otro lado, en la adopción de la decisión política que lleva a término una determinada opción o propuesta de política criminal es obvio, y así ha quedado plasmado a lo largo de la exposición monográfica, que intervienen también intereses contrapuestos, de este modo: fuerzas económicas, fuerzas políticas, presiones de grupos

poderosos, opiniones de grupos sociales... constituyen todos factores que el legislador supuestamente habrá valorado antes de adoptar una determinada medida legal. En correlación con esta reflexión, hemos analizado en otros epígrafes las tensiones originadas durante el accidentado proceso político de elaboración del nuevo marco legal de extranjería. Lo cual nos ha permitido observar como los diferentes poderes en liza (tanto los estrictamente institucionales como los fácticos, ya sean: políticos, sociales, económicos...) han intentado orientar la regulación definitiva de la normativa en función de cada uno de los criterios defendidos. Así, básicamente hemos constatado la polarización maniquea de los partidarios de potenciar, en unos casos, la contundencia y eficacia legal para obstaculizar sin paliativos la inmigración ilegal y, en otros, los principios y valores de justicia social reivindicados para la totalidad del colectivo inmigrante. Con todo, se ha de convenir que sea cual sea la solución final adoptada por el legislador, ha de contemplar necesariamente aspectos que influirán en mayor o menor grado en el conjunto de la política criminal.

Realizada la exposición anterior, y conectando con el presente trabajo monográfico, utilizaremos de forma puntual la base empírica de diversas corrientes criminológicas “generalistas” con la finalidad de precisar las causas que determinan al inmigrante, como sujeto individual que interactúa con la sociedad de acogida, a cometer comportamientos delictivos.

6.1 ESCUELA CLÁSICA

Extraemos de la misma un tema de plena actualidad para la criminología, como es la discusión acerca de las características que deben tener las penas para ser eficaces en su lucha contra el delito.

Para que las penas sean preventivas deben imponerse con “celeridad”, no sólo para evitar tener a la persona encarcelada en espera de juicio, sino también porque cuanto más pronto se impone la pena, más fuerte se graba en la mente de la persona la asociación de que a todo beneficio producto del delito le sigue un mal, consecuencia de la pena (BECCARIA, 1764, trad. Castellana de J.A. de las Casas, 1982: 60-61)

Las penas deben ser también “certeras”:

“No es la crueldad de las penas uno de los más grandes frenos de los delitos, sino la infalibilidad de ellas (...). La certidumbre del castigo, aunque moderado, hará siempre mayor impresión que el temor de otro más terrible, unido con la esperanza de la impunidad (...).” (BECCARIA, 1764, trad. Castellana de J.A. de las Casas, 1982: 71-72)

Por último, las penas deben estar dotadas de una determinada “severidad”, esto es, que el mal representado por la pena exceda el bien que se espera obtener del delito. Pero éste es también su límite superior, pues cualquier pena que exceda el mínimo necesario para evitar los delitos es una pena cruel por excesiva. Por ello el castigo debe ser el mínimo necesario para contrarrestar las ganancias del delito (BECCARIA, 1764, trad. Castellana de J.A. de las Casas, 1982: 28). De las tres variables mencionadas existe cierto consenso en que la “certeza de la pena” es la más relevante, por su influencia en la prevención del delito.

A parte de las consideraciones genéricas que se pueden extraer para todo tipo de delincuencia, trasladada la exposición al terreno del delincuente inmigrante, una de las medidas sancionadoras más efectivas, en los casos permitidos por el ordenamiento jurídico,

es la consecución de una expulsión ejemplarizante²⁰² para este tipo de infractores. Se puede convenir también que entre las carencias examinadas de la estructura sancionadora penal-administrativa en materia de extranjería, más en el ámbito administrativo que en el penal, se encuentra la imposibilidad de llevar a término todas las expulsiones decretadas por la autoridad competente. Siendo evidentes de forma reiterada los propios defectos del sistema en cuanto a dotarse de los mecanismos necesarios para culminar dichas expulsiones. Esta imposibilidad material es un ejemplo válido para señalar que la insuficiencia de certidumbre del castigo, ya sea en vía de sanción administrativa *strictu sensu* o como sustitutiva de una sanción penal (ver arts. 89 y 108 del CP), puede poner visiblemente en riesgo la función preventiva que se reclama para todo tipo de sanciones, y por ende quedaría afectada la política criminal elaborada en este sentido.

En los planteamientos actuales de estas escuelas una de las propuestas de política criminal más conocida es probablemente “la prevención situacional”.

J. J. MEDINA resume las pretensiones de las cuatro medidas básicas que relaciona:

“a) Incrementar el esfuerzo percibido, b) Aumentar el riesgo percibido, c) Reducir la ganancia del delito y d) Incrementar los sentimientos de vergüenza de la persona” (1997: 286-292).

Estas estrategias de prevención del delito se han denominado prevención situacional, porque parten de la premisa de que aun cuando no se altere el número de personas motivadas a realizar deli-

²⁰² Es pública y contrastada que por ser la medida más temida, algunos inmigrantes delinquen expresamente utilizando el resquicio de las vías procesales para evitar la consumación de la expulsión, asumiendo penas más severas para evitar aquella.

tos, podemos disminuir el número de oportunidades para evitar su realización influyendo sobre el espacio físico que rodea a la persona y en donde desarrolla sus actividades. En materia de extranjería, una de las medidas para conseguir la disminución de oportunidades de la criminalidad específica estudiada, y como consecuencia el incremento de la eficiencia en su persecución, estimo que debiera de venir priorizando la dimensión del “aumento del riesgo percibido” básicamente mediante el examen de entradas y salidas en los puestos fronterizos (un ejemplo válido sería: incrementar el riesgo de detección e identificación de los flujos de delincuencia foránea) y actuaciones de vigilancia formal (como aumentar: los efectivos policiales, de seguridad privada o videovigilancia...)

En cuanto a las técnicas preventivas genéricas que estipula la nueva legislación es pronto aún para ver si serán realmente practicable, la andadura inicial indica que los efectos inmediatos buscados por la ley no cumplen con la celeridad deseable, no obstante el engranaje legal todavía se encuentra en la fase de adecuación del binomio coste/efectividad.²⁰³

6.2 ESCUELA POSITIVA

De las corrientes criminológicas que consideran que existen algunas características biológicas²⁰⁴ (en su mayoría, transmitidas por herencia) que predisponen a la delincuencia y que resultan, por lo menos, tan relevantes como los factores ambientales para entender la actividad delictiva de una persona, conocida por “criminología po-

²⁰³ No es un tema menor el coste para las arcas del estado de las deportaciones masivas de los extranjeros sancionados.

²⁰⁴ Como precursores señalados, ver obras de Cesare LOMBROSO, Enrico FERRI y, aunque en un lugar menos destacado, Raféale GAROFALO.

sitivista”, se han extraído consecuencias de política criminal que admiten que cuanto más relevancia se da a los factores biológicos sobre los factores ambientales más pesimismo existe respecto de la posibilidad de que las políticas públicas puedan tener efectividad en la prevención de la delincuencia.

En cuanto a la reacción contra la delincuencia, la insistencia en los factores biológicos como causantes de la criminalidad deberá llevar a dar prevalencia en el plano de la ejecución de la pena a fines de “incapacitación del delincuente”, pues no se depositará mucha confianza en la posibilidad de rehabilitación. De tal manera, cuando los criminólogos de orientación positivista han defendido que el fin fundamental de la ejecución de la pena debe ser la rehabilitación del delincuente es porque se están alejando del modelo biológico y postulando que son los factores ambientales los más relevantes para entender la conducta delictiva.

En definitiva la defensa de la predisposición biológica de la delincuencia implica un mayor pesimismo acerca de la plausibilidad de las políticas de prevención. Es por ello que no resulta acertado reducir la polémica sobre la rehabilitación del delincuente, sobre su efectividad (GARRIDO *et alii*, 1999: 765-780)²⁰⁵ y justificación (MUÑOZ, 1979) (GARRIDO, 1986)²⁰⁶ al ámbito del positivismo criminológico sino que esta discusión puede plantearse en referencia a cualquiera de las teorías criminológicas existentes.

²⁰⁵ Son autores que han realizado nuevas revisiones de los programas de tratamiento y llegan a la conclusión de que el nivel de reincidencia de las personas tratadas es moderadamente inferior a las personas no tratadas

²⁰⁶ En la literatura española se ha discutido, principalmente, la justificación de la rehabilitación del delincuente a través de programas de tratamiento en la prisión. Entre las contribuciones a esta polémica destacan las aportaciones de Francisco Muñoz Conde para quien el tratamiento en prisión carece de justificación, y de Vicente Garrido Genovés firme defensor del tratamiento en prisión.

En otro orden de cosas, muchas de las conclusiones de las corrientes positivistas han sido utilizadas sectariamente por grupos ultraconservadores, también en nuestro país,²⁰⁷ para efectuar una manipulación interesada, sirviéndose de forma tergiversada de parte de los argumentos de fondo de estas teorías criminológicas²⁰⁸ con explicaciones de corte xenófobo y racista. De esta forma atribuyen a cierto sector de la inmigración (escudándose en razones culturales, religiosas, factores biológicos, genéticos, hereditarios...) una mayor tendencia criminal por cuanto “utilizan dicha actividad delictiva de forma habitual como medio de vida en el territorio de acogida”,²⁰⁹ llegando a extremos simplistas de identificar a este conjunto de inmigrantes como delincuentes potenciales.

En el sentido referido anteriormente, determinadas asociaciones amparándose en la pseudo-impunidad que brindan las nuevas tecnologías (vía Internet) difunden mensajes reaccionarios a través de los cuales establecen eslóganes rancios en defensa de “la superioridad de la raza”, ilustrando al lector sobre los graves peligros de la inmigración. Se transcribe como ejemplo el discurso, extraído de la red, suscrito por “Cultura Europea” (23-02-2002-Boletín núm. VI):

“Es un hecho claro la relación entre delincuencia e inmigración (sobre todo en la ilegal). Los MAGREBIES controlan el Hachís (sólo ver la gente que entra en sus bares...) e intentan lo mismo con la heroína (todavía controlada por los gitanos), los COLOMBIANOS y NEGROS controlan la cocaína (también en manos de los gita-

²⁰⁷ Entre otras, las páginas en Internet:

- www.falange.htm
- www.Cultura.Europea.htm
- www.inmigracionsuspeligros.com (“Juan de Mirena”)...

²⁰⁸ Sobre todo de corte biológico, al resaltar especialmente la relación de la delincuencia con: la constitución física, la inteligencia, la transmisión genética, la personalidad...

²⁰⁹ Ver soflama del “Camarada Arenas”, 08-10-2002, representando a “Falange para el Frente Español”, página web citada www.falange.htm.

nos)...los que se dedican a esto, predispuestos criminalmente de forma natural, es la "BASURA" que envenena a nuestros jóvenes.

Además incluir el nacimiento de mafias que explotan a sus compatriotas como en el caso de la prostitución o la venta ilegal. Mafias como la TURCA (asesinos, extorsionadores...) o la mafia PERUANA (asaltos con armas de fuego...) o también la famosa mafia COLOMBIANA (atracos a joyerías, secuestros...), o la mafia CHINA. En general esta gente es responsable de gran parte de las agresiones (palizas a chavales jóvenes, acoso sexual a niñas, robos, asesinatos, violaciones...) que sufrimos los españoles. No olvidemos que el 50% de los delitos DENUNCIADOS en España en el 2001 se debe a una minoría formada por el colectivo de inmigrantes (2% de población).

Es otro hecho la relación entre la inmigración ilegal y la precariedad en ciertos trabajos (especialmente en la que ocupan obreros con baja formación). Mientras exista esta inmigración no controlada no llegaremos al pleno empleo (Para respiro de algunos Capitalistas...), esto unido a la existencia de esta mano de obra barata, explotable e inagotable nos deja a los españoles a que: o nos ponemos a su nivel o ¡al paro!... por lo tanto tenemos una pérdida de las "ventajas obreras" que habíamos alcanzado.

Debemos añadir la pérdida de las ventajas que nos ofrece el estado, ya que ser inmigrante da muchos derechos en la sanidad pública, se ofrece bolsas de trabajo promovido por el I.N.E.M., además tienen prioridad en la adquisición de viviendas de protección oficial (en esto se deben preocupar sobre todo los gitanos que tanto piden "un pisi-to"...), derecho a traer a sus familias... Mientras nuestros padres con su trabajo y esfuerzo han contribuido para este país con lo que hoy en día los que se están beneficiando, no son sus hijos legítimos o herederos, sino los hijos del resto del mundo.

Además está el tema Cultural, España es un país en el que proliferan las sectas (testigos de Jehová, más mezquitas musulmanas, templos mormones...) donde gente del todo el mundo no sólo practican su cultura sino que en lugar de adaptarse ellos a la nuestra nos imponen la suya, como el ejemplo de Francia donde se ha creado una serie de "conflictos" con cosas tan vergonzosas para nuestra cultura como la ablación de clítoris por culturas africanas, o la imposición del uso del "velo" por parte de las mujeres que cumplen con culturas musulmanas (claramente machistas...) esto conlleva un mestizaje o intercambio cultural que nos provoca la pérdida de nuestra propia identidad..."

6.3 TEORÍAS ECOLÓGICAS (LA ESCUELA DE CHICAGO)

Como componentes de la Escuela de Chicago Clifford R. Shaw y Henry D. McKay, en 1942, y con posterioridad Georg Vold, Thomas Bernard y Jeffrey Snipes, en 1998, llegaron a concluir que

partiendo de la hipótesis que las altas tasas de criminalidad de determinados barrios bajos de las ciudades son debidas a las condiciones sociales de sus habitantes (pobreza) y a la desorganización social de estas áreas de la ciudad, con estas condiciones -de desorganización social- la delincuencia resulta una actividad más probable, lo cual explica las diferentes tasas de delincuencia entre barrios de una misma comunidad, por tanto es normal que destaque que una sustancial disminución de la delincuencia no podría venir de métodos individuales de tratamiento sino sólo de transformar las condiciones de la vida comunitaria.

En esta línea de actuación Shaw en particular fue el principal impulsor del *Chicago Area Project*, un proyecto que se inició en 1932 y funcionó hasta la muerte de Shaw en 1957, y que consistió en el establecimiento de centros en los barrios más delictivos de Chicago, dirigidos a crear nuevas oportunidades para los jóvenes. Los instrumentos utilizados consistían en fomentar las actividades para los jóvenes (de recreo, vacaciones de verano, grupos de discusión, proyectos en el vecindario) y en tratar de sus oportunidades de trabajo.

Asimismo se atribuye a la Escuela de Chicago las bases de la llamada “teoría de la asimilación de los inmigrantes” desarrollada posteriormente por ALBA y NEE.²¹⁰ En el ámbito español, resulta inte-

²¹⁰ “La sociedad estadounidense ha sido caracterizada en los trabajos sociológicos más clásicos y en los discursos públicos como una gran olla donde se mezclan los sabores de sus diferentes componentes étnicos, fundiéndose unos a otros, hasta producir una mezcla distinta de cada uno de los ingredientes y específicamente americana. En un proceso espontáneo de interacción social, en el marco de unas instituciones públicas cuya intervención es reducida y neutral, los grupos minoritarios tienden a asimilarse a los mayoritarios. Esta tradición sociológica de la asimilación siempre chocó con la experiencia recalcitrante de los obstáculos tradicionales a la integración de los indios aborígenes y de los negros. Además, ha sido puesta en duda más recientemente, a la vista, por un lado, de los obstáculos que han encontrado algunos grupos étnicos no europeos, llegados más recientemente al país, a la hora de participar en términos de igualdad en los procesos de movilidad ocupacional e integración espacial, laboral y matrimonial, y, por otro lado, de los deseos expresados y esfuerzos realizados por algunos de esos grupos

resante destacar el tipo de intervención realizada por el Ayuntamiento de Barcelona en el barrio de *Ciutat Vella* de esta ciudad. *Ciutat Vella* era un barrio que en 1980 reunía características como pobreza de la población, alta densidad, homogeneidad económica, población decreciente, alta movilidad, incidencia de la delincuencia organizada, que permitían caracterizarlo de “gueto suburbial” (AGUIRRE *et alii*, 1990: 124). La intervención realizada por los poderes públicos es bastante coherente con los planteamientos ecológicos, a través de una mejora de las viviendas, de los espacios públicos y de construcción de instalaciones culturales dentro de los espacios deteriorados (AGUIRRE *et alii*, 1990: 102). Aún cuando la delincuencia de acuerdo a las encuestas de victimización realizadas hasta 1999 (SABATÉ *et alii*, 1999: 102) había tenido fases de disminución muy importante en la barriada que nos ocupa, reducción que también se había producido en otras partes de la ciudad, las últimas encuestas sin embargo

por retener o conservar sus identidades culturales de origen en la sociedad de destino. La teoría de la asimilación de los inmigrantes encuentra sus primeras expresiones en los trabajos de la Escuela de Chicago, en los años veinte, pero la posterior formulación de Milton Gordon (1964) ha servido de guía en los numerosos estudios empíricos sobre la integración de diversos grupos étnicos en la sociedad americana. Gordon distingue tres momentos sucesivos en el proceso de asimilación: la aculturación, la asimilación estructural y la formación de una identidad común. La aculturación consiste en la adopción por parte de los grupos minoritarios de los patrones culturales del grupo mayoritario, desde el lenguaje, los modos de vestir y de expresión personal, hasta los valores más profundos; en un proceso que resulta inevitable, la cultura minoritaria se subsume en la mayoritaria, que sólo resulta modificada en aspectos muy superficiales. La asimilación estructural ocurre a medida que los inmigrantes van estableciendo relaciones de grupo primario con los receptores, tales como redes de amistad, clubs y familias, de modo que las formas de discriminación social desaparecen. Esta segunda fase podrá completarse o no, pero si se produce normalmente llevará al grupo inmigrante hasta la tercera fase. En esta última fase de la asimilación se genera una identidad común, unos sentimientos de pertenencia a un mismo pueblo y un mismo destino. Las tres fases constituyen una secuencia de incorporación generacional, de modo que en un momento dado la sociedad americana contará con grupos de inmigrantes más o menos asimilados; aunque cada generación estará más avanzada en el proceso que la anterior, la situación más habitual combinará asimilación cultural junto con pluralismo estructural” (ALBA & NEE, 1997: 827-832).

indican un nuevo repunte en la criminalidad.²¹¹ La circunstancia coyuntural reseñada es corroborada asimismo por los datos del programa estadístico de seguridad de la Dirección General de la Policía correspondiente a la Comisaría del Cuerpo Nacional de Policía (CNP) del Distrito de *Ciutat Vella* en el periodo 2000-2002.

Continuando con el análisis del barrio de *Ciutat Vella* de Barcelona, en la actualidad constituye una de las zonas de la ciudad con un índice más elevado de inmigración, presencia que se acentúa de forma acelerada. Algunos estudios de esta situación han estipulado como explicación, entre una de las causas posibles, la compra o alquileres de las viviendas del casco antiguo, debido en muchos casos al grave estado de deterioro de las mismas, que hace que los precios sean más asequibles para las posibilidades adquisitivas de esta población foránea. Esto desencadena cierta presión en la población autóctona de la barriada, toda vez que en gran parte de los alojamientos, conseguidos por determinados grupos nacionales de inmigrantes, se producen grandes concentraciones de personas por metro cuadrado de vivienda contraviniendo cualquier requisito mínimo de salubridad. Lo anterior, además de producir un incremento notable de individuos en periodos de tiempo relativamente cortos, circunstancia que se fomenta en zonas determinadas del barrio, sirve como reclamo para otros compatriotas. Todo ello origina movimientos de las personas originarias del barrio que procuran trasladar su residencia a otras zonas de la ciudad, esgrimiendo como principales argumentos, por un lado, el deterioro del entorno y, por otro, la pér-

²¹¹ Ver Encuestas de seguridad pública de Cataluña y de victimización y opinión sobre la seguridad de Barcelona ediciones 2000, 2001 y 2002. Entidades colaboradoras en su confección *Departament d'Interior (Gabinet d'Estudis d'Interior), Institut d'Estadística de Catalunya, Ajuntament de Barcelona, Mancomunitat de Municipis de l'Àrea Metropolitana de Barcelona, Universitat de Barcelona (Fundació Bosch i Gimpera)*.

dida económica incesante del valor de sus viviendas como consecuencia inmediata de la catarsis socio-ambiental del distrito.

6.4 TEORÍA DE LA ASOCIACIÓN DIFERENCIAL

La teoría de la asociación diferencial fue elaborada por Sutherland (1883-1950), sociólogo norteamericano, profesor de la Universidad de Illinois donde escribió un libro de texto, *Criminology* (1924), en el que inició la teoría de la asociación diferencial, que completó en su cuarta edición en 1947.

Sutherland pretendía rebatir las explicaciones en boga acerca de la delincuencia, que la concebían fundamentalmente como expresión de una constitución física distinta o de personalidades defectuosas. Los estudios que él mismo desarrolló respecto de la delincuencia de cuello blanco le llevaron a objetar las explicaciones biológicas o psicológicas y también a cuestionar el vínculo comúnmente asumido entre delincuencia y pobreza. En definitiva, este autor defiende la máxima que “el comportamiento delictivo es aprendido no se hereda ni se inventa”.

Dentro de esta teoría de la asociación cultural, y con respecto a los barrios segregados se han planteado algunas consideraciones de política criminal, partiendo del establecimiento que el problema de la delincuencia es atribuible a la tradición delictiva que se desarrolla en estos barrios marginados, sugiriendo la disgregación del barrio mediante su dispersión para evitar precisamente la persistencia de la subcultura delictiva.

En los planteamientos más actuales de esta corriente criminológica, que desarrollan las teorías del aprendizaje, se aboga por el control de la delincuencia mediante el aprendizaje preventivo o co-

rectivo, utilizando para ello tanto programas de socialización como de resocialización.

Si nos remitimos al ámbito del inmigrante delincuente, la versatilidad de las expectativas de política criminal de estas teorías (utilizando técnicas de dispersión o disgregación con la intención de conseguir modificar su comportamiento a través de referentes adecuados) es una opción que, a pesar de las reticencias para su puesta en práctica, podría tenerse en cuenta en delimitadas zonas territoriales²¹² con una problemática específica. Especialmente cuando la concentración de criminalidad atribuible a ciudadanos extranjeros (asentados en determinados distritos o barrios) facilita la existencia de “guetos” marginales de difícil acceso. Esta segregación crea dificultades que se ven reflejadas no solamente en la implantación de las oportunas medidas de carácter social, sino también en las actuaciones policiales de lucha directa contra este tipo de delincuencia. Situaciones todas ellas que repercuten negativamente en la eficacia operativa multidisciplinar, de prevención de la marginalidad delictiva, en las barriadas que presentan la problemática descrita.

6.5 TEORÍA DE LA ANOMIA

La teoría de la anomia se engloba en la tradición sociológica de la criminología puesto que su objetivo es explicar el delito a partir de determinadas características de la sociedad que promueven su existencia.²¹³

²¹² Espacios geográficos, también existentes en determinadas localidades de nuestro territorio nacional, perfectamente localizados e identificados.

²¹³ Esta teoría sociológica se denomina “teoría de la anomia” porque estudia las circunstancias que debilitan la eficacia de las normas como guía para la acción individual. De tal manera la expresión “anomia”, que literalmente significa ausencia de normas, se usa por esta teoría no en el sentido que la sociedad carezca de

El núcleo de la teoría de la anomia fue expuesto por R. MERTON en *Social Structure and Anomie*, un artículo publicado en 1938 que posiblemente es el más citado de toda la historia de la criminología. La idea básica de este trabajo es que la importancia excesiva atribuida a los fines que debe alcanzar la persona propicia que ésta, sobre todo cuando carece de medios lícitos para alcanzar tales metas, se pueda plantear su logro mediante el recurso a medios ilícitos. El autor pone a la sociedad norteamericana contemporánea como ejemplo de sociedad anómica en atención a que su insistencia en el éxito económico debilita el respeto por los canales legítimos para lograr este objetivo, generando una presión anómica, especialmente sobre los peor ubicados en la estructura social, a utilizar procedimientos no aceptados para lograr la riqueza.

Las bases de la teoría descrita podemos trasladarlas también al fenómeno inmigratorio, especialmente en la llamada inmigración irregular, donde son más patentes los brutales desequilibrios culturales entre fines y medios para alcanzarlos. De este modo existen unas aspiraciones lícitas de mejora que en muchos de los casos de las personas que efectúan las migraciones, en mayor grado los que lo hacen fuera de las vías legales establecidas, no se ven correspondidas con las oportunidades reales que se encuentran en los lugares de destino. Esto unido a la gran disponibilidad de oportunidades ilícitas en los países del primer mundo, que ostentan la riqueza añorada, origina la enorme presión anómica sufrida por el grupo de referencia, el colectivo de inmigrantes. Contrarrestar el alto grado de presión sufrido por estos individuos es una tarea ardua y complicada para las sociedades receptoras, que habrán de buscar el fomento de

normas para regular el comportamiento de los individuos, sino para explicar que, en sociedades anómicas, junto a la presión que las personas reciben para obedecer las normas, existen presiones en sentido contrario, que contribuyen a explicar las tasas elevadas de delincuencia.

valores determinados de solidaridad si pretenden conseguir una integración social aceptable.

6.6 TEORÍA DE LA PRIVACIÓN RELATIVA

La primera formulación de esta teoría se debe a uno de los pioneros de la criminología, el belga Adolphe Quételet. De acuerdo con esta teoría, que tiene bastantes puntos de coincidencia con la teoría de la anomia, una persona puede verse empujada a la delincuencia por la frustración que le genera el contraste entre sus condiciones de vida y sus aspiraciones. La tasa de delincuencia no respondería pues directamente a la privación objetiva, es decir a la pobreza en si misma, sino que es necesario tener también en cuenta el factor subjetivo de las aspiraciones del individuo. Es fácil entender que el inmigrante, que se ha decidido a dar el gran paso de abandonar su país de origen en espera de incorporarse a una sociedad que supone mucho más rica y que de hecho puede constatar que lo es, sufra una frustración al advertir que su nivel de vida queda muy por debajo del habitual en el país donde se ha instalado. Y esta teoría ayuda también a comprender el hecho, frecuentemente constatado, de que los inmigrantes de segunda generación, es decir los hijos de padres inmigrantes, presenten una tasa de delincuencia más alta que los de primera generación. En efecto, estos últimos tienen presentes las condiciones de su país de origen y por tanto pueden sentir que han prosperado, aunque se encuentren en una situación desfavorecida respecto a los autóctonos del país de acogida. Para sus hijos, en cambio, las condiciones del país de origen ya no son relevantes. Ellos aspiran a más y por tanto, a igualdad de condiciones objetivas, están más expuestos a la frustración.

6.7 TEORÍA DE LAS SUBCULTURAS DELICTIVAS

La teoría de las subculturas delictivas²¹⁴ tiene como objeto el análisis de la delincuencia juvenil que se realiza en el seno de bandas, esto es de grupos organizados: no tiene interés por la delincuencia individual pues en ésta el infractor no encuentra el apoyo del grupo para realizar su acto delictivo. Si estos autores (COHEN, 1955) (CLOWARD & OLHIN, 1960)²¹⁵ toman a las bandas juveniles como objeto de estudio es porque piensan que se trata de los fenómenos delictivos más preocupantes, pues en la banda la delincuencia es más frecuente (ya que la reputación en el grupo exige la realización de actos delictivos) más factible (la subcultura favorece que se formen carreras delictivas) y más duradera (ya que las subculturas son resistentes al cambio).

En la actualidad sería relevante, retomar los análisis y conclusiones de esta teoría para explicar, de forma específica, los fenómenos delictivos relativos a bandas juveniles compuestas por grupos nacionales²¹⁶ de inmigrantes (incluidos los jóvenes delincuentes de segunda generación en el territorio) que van apareciendo de forma expansiva en muchos de los barrios marginados de nuestras ciudades, especialmente en aquellos donde la segregación racial²¹⁷ es más evidente. Ahora bien, las políticas criminales eficaces necesariamente tendrían que ir dirigidas a solventar las agresiones a la so-

²¹⁴ Se ha de tener en cuenta que básicamente la teoría de las subculturas se fundamenta, principalmente, en dos tradiciones criminológicas: en la teoría de la asociación diferencial y en la teoría de la anomia.

²¹⁵ Destacan como revisores críticos de esta teoría Walter Miller, David Matza, Gresham Sykes...

²¹⁶ Países de Europa del Este, magrebíes, subsaharianos, sudamericanos (fenómeno *Latin Kings* y otros)...

²¹⁷ Una de las propuestas de política criminal conocida es la que propone la reducción de la segregación como hecho de partida para luchar contra la cohesión de las bandas mencionadas.

ciudad del entorno incidiendo en la raíz del problema: la pobreza y discriminación que sufren los guetos, ya sean de jóvenes autóctonos o foráneos.

En otro orden de cosas, no podemos confundir la manifestación de las bandas de “barrio”, debido a que presentan pocos puntos en común, con las bandas de estética *skin* (o tribus urbanas similares) y las de ideología neo-nazi. Estas bandas surgidas a partir de los años ochenta en gran número de países, tienen entre una de las causas de su proliferación acuciante, posiblemente, el incremento de la inmigración (y por ello hacemos mención) con diferentes grados de implantación y reacción en función de la problemática propia de cada zona geográfica.²¹⁸

En lo que respecta a los medios para prevenir la violencia *skin*, debe tomarse en cuenta la vinculación de la ideología de estos grupos con el discurso antiminorías, con lo que sería importante evitar las arengas ideológicas que tienden a estigmatizar a las minorías y potenciar asimismo las políticas reactivas legales contra estos grupos. En la misma línea de actuación contra la violencia neo-nazi, básicamente las políticas criminales contrastadas que se han de impulsar son: las dirigidas a perseguir civil y penalmente las formas de propaganda neo-nazi (para evitar la provocación de acciones delictivas en este sentido) prohibir los conciertos racistas y establecer estándares de conducta en los medios de comunicación, que impidan la publicidad a estas ideologías y que adopten una actitud crítica hacia ellos.

²¹⁸ Un ejemplo válido de plena actualidad, con respecto a la problemática tratada, sobre actuaciones de bandas juveniles de ideología racista serían los reiterados episodios ocurridos en la población catalana de *Castellar del Vallès*. Proporcionando titulares en los medios como: “resurge el fantasma xenófobo en *Castellar* con nuevas agresiones racistas”; “SOS Racismo condena la brutal agresión racista a un ciudadano de origen guineano en *Castellar del Vallès*”; “la impunidad de los racistas condiciona la vida en *Castellar*” (abril-mayo de 2006).

6.8 TEORÍA DEL CONFLICTO DE CULTURAS

La teoría del conflicto de culturas fue inicialmente formulada por el sociólogo norteamericano Thorsten Sellin en los años treinta. Según ella pueden producirse conflictos cuando entran en contacto poblaciones cuyas respectivas culturas tienen un sistema distinto de valores y normas (por ejemplo cuando llegan a un país inmigrantes con valores culturales propios) de manera que algo que es aceptable en una es considerado delito en otra. Un ejemplo claro es el de la mutilación genital femenina, que algunas culturas africanas consideran como un requisito del pudor, mientras que en Europa se castiga como delito. Y quizá la elevada tasa de hurtos que manifiestan los inmigrantes rumanos de etnia romaní pueda entenderse en función de su particular sistema de valores, que no condena la apropiación de bienes pertenecientes a personas ajenas a su etnia. Con todo el valor explicativo de esta teoría es limitado porque, exceptuando casos puntuales como los citados, existe un amplio consenso entre las más diversas culturas acerca de las normas básicas de conducta. El homicidio, el robo y la violación son considerados delitos en todos los países del mundo.

Sin embargo, tampoco podemos obviar los estudios realizados por criminólogos de distintos países que consideran fundamental la influencia de la cultura delictiva del país de origen. En este sentido ciertamente la frecuencia con la que se recurre a la violencia en las relaciones interpersonales varía por ejemplo mucho de una cultura a otra. En términos generales, las tasas de homicidio son muy elevadas en el África subsahariana y en América, intermedias en Europa y mucho menores en Asia. Y dentro de cada continente se encuentran grandes diferencias, incluso entre países vecinos. Por ejemplo, la ta-

sa de homicidios de Colombia es, en parte por la violencia política que padece endémicamente, cuatro veces superior a la de Ecuador. No es de extrañar, por tanto, que delincuentes de otros países actúen en España con una violencia que aquí es inhabitual, traduciendo-se por ejemplo en una elevada cifra de muertes por ajustes de cuentas entre bandas rivales. Y lo mismo cabe decir de la propensión a la violencia doméstica.

6.9 TEORÍAS DEL CONTROL

Como teórico de la teoría del control Travis Hirschi defiende, frente a la teoría de la anomia, que la delincuencia no es producto de aspiraciones insatisfechas, pues no importa cuán elevadas o insatisfechas éstas sean, la persona no delinquirá si está vinculada a la sociedad y siente que al realizar el delito arriesga su posición en ella y, frente a las teorías culturales, que la delincuencia no es producto de valores normativos distintos, que al guiar el comportamiento individual conlleven la comisión de actos delictivos, puesto que todo el mundo comparte unos mismos valores.

De forma muy resumida para Hirschi: a) no hay valores delictivos; b) la realización de un acto delictivo no requiere de un factor positivo -un valor desviado- que te motive a delinquir, sino la ausencia de uno -el control, representado por tu creencia de que debe respetarse la ley- que te lo impida; c) la asociación con amigos delincuentes no precede la realización de actos delictivos, sino que estas asociaciones se desarrollan posteriormente.

La pregunta que Hirschi intenta contestar a través de su “teoría de los vínculos sociales” es ¿por qué respetamos la ley? A modo de respuesta “Las teorías del control asumen que los actos delictivos

se producen cuando los vínculos de la persona con la sociedad se debilitan o rompen”. Los cuatro vínculos que nos mantienen unidos a la sociedad y evitan que todos realicemos actos delictivos son en opinión de este autor: el apego con los padres, las aspiraciones sociales, la participación en actividades convencionales y la conciencia de que la ley debe respetarse. Ausentes estos vínculos todos podríamos delinquir. Sin embargo, finalmente, como reconoce Hirschi, la pregunta más desconcertante para un teórico del control es: “Sí, pero ¿por qué delinquen?”.

La teoría de los vínculos sociales expuesta ha sido utilizada por algunos autores para explicar la delincuencia de inmigrantes, realizando el enfoque de atribuir la marginación del extranjero, en la sociedad de acogida, por tener escasos lazos que funcionen como control de sus conductas. Primordialmente el análisis que se propone, con respecto a la criminalización de los inmigrantes, es la consideración de las instancias informales del control social como inhibidoras o favorecedoras de las situaciones de riesgo delictivo. En esta línea doctrinal E. GARCÍA:

“Con todo, cuando las relaciones sociales, familiares y afectivas, mediante las que se realiza un adecuado control social informal, actúan eficazmente sobre el sujeto logrando su integración en el consenso establecido, nos encontramos ante una situación óptima; de ahí que se espere una conducta conformada de dicho ciudadano a la dinámica social. Como situación opuesta está la de desarraigo, y consecuentemente la carencia de control social informal debido a la ausencia o deficiencia de los mecanismos para llevarlo a cabo. Es decir, que la falta de relaciones sociales, afectivas, familiares y vecinales, o su deficiente implantación, impide que el control informal se realice de manera efectiva inhibiendo las conductas contrarias a derecho” (2001: 128)

Un corolario muy importante de esta teoría, que resulta directamente contradictorio con las implicaciones de la teoría del conflicto

cultural, es que el apego a los valores de la cultura de origen constituye un factor de protección frente al riesgo de caer en la delincuencia. Lo cual resulta especialmente esclarecedor en el caso de los inmigrantes de segunda generación, que al hallarse inmersos en un proceso acelerado de aculturación, por el que van perdiendo los valores de sus padres y de su cultura de origen sin llegar a integrarse plenamente en la cultura del país de acogida, tienen un elevado riesgo de carecer de esos vínculos de control social que sirven de freno a la delincuencia.

Se ha de tener en cuenta no obstante que las investigaciones de Hirschi se realizaron sobre adolescentes autóctonos (delinquentes juveniles), siendo los trabajos de la autora citada sobre delinquentes inmigrantes adultos, por lo que la extrapolación realizada puede llevar implícita ciertos riesgos.²¹⁹

6.10 TEORÍA DEL ETIQUETAMIENTO

La teoría del etiquetamiento apareció en los años 70 y desde una visión interaccionista no concibe el delito sin la existencia de la reacción social.

²¹⁹ Las dos primeras hipótesis, vinculadas con la teoría de los vínculos sociales de Hirschi, que realiza Elisa GARCÍA, en palabras de la autora “tesis probables” aún no verificadas, son:

“1. El inmigrante rompe con sus vínculos de origen y por ello deja de percibir y recibir el control social informal correspondiente. En el país receptor el extranjero se encuentra desvinculado, sin lazos sociales que le inhiban de cometer actos delictivos, constituyéndose en un grupo criminógeno.

2. Los inmigrantes en situación ilegal cometen más delitos que los que están legalizados debido a que su situación de marginación legal provoca irremediablemente su marginación social. Siguiendo la teoría del arraigo social de Hirschi, el temor del extranjero ilegal a perder los logros conseguidos es menor, pues ni siquiera cuenta con una estancia legal en el país. Consecuentemente, el inmigrante económico con permiso de trabajo o residencia, debido a su mayor integración y vinculación con el país que le acoge, tiene escasa representatividad en las cifras oficiales de delincuencia” (2001: 132).

También esta teoría, aunque con un punto de vista distinto del que plantea la teoría de los vínculos sociales,²²⁰ reflexiona sobre la reacción social estimando que vendría derivada de una desigual distribución de poder.

Entre los teóricos del etiquetamiento H. BECKER²²¹ defiende que desde la perspectiva de la reacción social el estudio de la categoría “comportamiento desviado”²²² requiere el estudio de la reacción social. Si se pretende trasladar ello al ámbito criminológico, la enseñanza de la perspectiva del etiquetamiento rezaría más o menos de la siguiente forma: lo que distingue una infracción (de una ley penal) de un delito no reside en el comportamiento que en ambos casos es el mismo, la diferencia reside más bien en que en el segundo caso el comportamiento ha estado descubierto, interpretado, definido y etiquetado como delito. Lo mismo sucede respecto del delincuente: la categoría de infractor designa a la persona que ha infringido una norma, en tanto que etiquetamos como delincuente a quien habiendo vulnerado una norma penal ha sido objeto de identificación y condena por el sistema penal. En opinión de este autor cuando la persona ha sido definida o etiquetada como desviada, al aislársele del mundo convencional, se adentra en el mundo de los desviados y de esta forma se producen diversas consecuencias: neutraliza su vínculo con el orden normativo de la sociedad, repudia a las personas convencionales, racionaliza el porqué de su desvia-

²²⁰ Hemos visto que las teorías del control plantean la reacción social como necesaria para alcanzar la conformidad de los individuos.

²²¹ H. BECKER (1963) traducción castellana de “Los extraños” (1971). Buenos Aires: Amorrortu. Por donde se realizarán las citas.

²²² La definición de un comportamiento como desviado es ya, en consecuencia, el resultado de una lucha de intereses. Cuando los grupos poderosos crean las normas y las aplican a quienes las infringen están creando el comportamiento desviado. “(...) *los grupos sociales crean la desviación al hacer las reglas cuya infracción constituye la desviación*” (BECKER, 1963: 19).

ción, aprende a comportarse de forma desviada para evitar problemas con la policía, y en definitiva, se forja una identidad de desviado (BECKER, 1963: 29-36).

Por su interés en el trabajo que nos ocupa, se realizan a continuación algunas consideraciones sobre la hipótesis planteada dentro de la teoría del etiquetamiento en relación con la aseveración que “la etiqueta de delincuente es un factor que facilita la comisión de ulteriores actos delictivos”. No obstante lo anterior, algunos teóricos cuestionan las investigaciones empíricas realizadas que puedan demostrar una persistencia delictiva como consecuencia únicamente del impacto de la etiqueta.

Sin embargo J. CID y E. LARRAURI con respecto al extremo anterior exponen:

“Por nuestra parte pensamos que, aun cuando las investigaciones empíricas no hayan conseguido afirmar de forma concluyente, debido a errores metodológicos de éstas o debido a la dificultad de separar el efecto de la etiqueta de otras causas concurrentes, la hipótesis de la teoría del etiquetamiento, de que la etiqueta de delincuente es un factor que facilita la comisión de ulteriores actos delictivos, ésta es totalmente plausible. Es razonable admitir que etiquetar a una persona como delincuente conduce a una exclusión de oportunidades convencionales y a una reordenación de la personalidad. Ello conlleva tener que ajustarse a una nueva identidad adscrita a partir del momento en que se es etiquetado y sobre la base de la cual la gente va a relacionarse en el futuro con ella. Este proceso finalmente comporta una degradación de estatus, una búsqueda de subculturas delictivas y un cambio de percepción social respecto de la persona que puede conducir a una estabilización y amplificación de su rol como delincuente” (2001: 209).

Por otro lado, los seguidores del etiquetamiento critican al sistema penal por considerar que éste favorece la formación de identidad de delincuente, por tanto mantienen en este sentido que el proceso penal somete a la persona a un proceso de visibilidad, diferenciación, y estigmatización del cual muy probablemente la persona

salga asumiendo una nueva identidad de delincuente. Asumida esta identidad es probable que se relacione con delincuentes y actúe como tal, de acuerdo a su nuevo rol, favoreciéndose de este manera la persistencia en su carrera delictiva. Esto es lo que supone ser etiquetado como delincuente, una etiqueta que tiene tanta fuerza que borra cualquier otro rol anterior (CID & LARRAURI, 2001: 211).

Esta teoría es defendida en el contexto concreto de la delincuencia de extranjeros por diversos autores manteniendo que los medios de comunicación de masas, la opinión pública y las instituciones del control social están cargados de prejuicios sociales sobre los inmigrantes, a quienes se les atribuye el calificativo de peligroso social. En consecuencia, el inmigrante es rechazado por la sociedad receptora, y ese trato produce unas tasas de delincuencia más altas que en otros grupos. Ese mayor registro delictivo del colectivo de inmigrantes es debido a los procesos discriminatorios existentes en las distintas instancias del control social formal.

Aunque de forma genérica, en Criminología la relación entre los medios de comunicación y el delito no es algo nuevo; ya en 1973 COHEN y YOUNG destacaron la influencia que los medios podían ejercer en la selección de las noticias para reforzar estereotipos y especialmente por su papel como un elemento más de control social (COHEN & YOUNG, 1973). De un modo más concreto S. COHEN (1972) en su libro *Folk devils and moral panics* expuso cómo los medios de comunicación contribuyen a la creación de los denominados “pánicos morales” que abocan a determinadas reformas políticas. Según este autor los pánicos morales surgen durante períodos en los que las relaciones sociales y económicas se encuentran en estado de cambio y cuando los valores y las normas sociales están siendo cuestionadas. En este clima, cualquier hecho o cualquier incidente sirven como catalizador para desatar el pánico, incluso aunque no

tengan nada que ver o no esté del todo relacionado cualquier acontecimiento es utilizado por los creadores de opinión pública y los medios de comunicación para demostrar que las cosas no están bien y que es necesario hacer algo para mejorarlas. Aunque este concepto de pánico moral fue posteriormente cuestionado por su falta de precisión teórica y porque había simplificado en exceso procesos sociales tan complejos como la representación de la realidad social en los medios, la configuración de la opinión pública o la influencia de los grupos de presión, no puede negarse que todavía hoy determinadas realidades y determinados grupos de población son analizados desde visiones excesivamente estereotipadas.²²³

Más específicamente, los estudios criminológicos sobre la influencia de los medios de comunicación en las actitudes punitivas de la sociedad coinciden en que los medios ofrecen una visión deformada de la realidad criminológica de un país, centrando la atención únicamente en los delitos violentos o dramáticos. Si bien las investigaciones empíricas en este campo no han podido determinar hasta el momento si las convicciones punitivas de la sociedad son consecuencia de su exposición a ciertos mensajes mediáticos o si, por el

²²³ Para comprobar la relación que existe entre las preocupaciones de los españoles y el contenido de las noticias aparecidas en los medios. Valga como ejemplo para corroborar esta afirmación lo ocurrido en relación con el fenómeno de la inmigración y el interés por centrar el debate político en los temas de inseguridad ciudadana. Respecto al problema de la inmigración, los resultados demuestran que el fenómeno parecía haberse criminalizado a partir del año 2000; hasta esa fecha el fenómeno de la inmigración no se había asociado en el debate público a los efectos criminógenos que el mismo podía suscitar. Sin embargo, y como consecuencia de una oleada informativa surgida a raíz del brote xenófobo sucedido en El Ejido, el fenómeno apareció en la escena pública. Curiosamente si se analiza la evolución de los principales problemas que preocupan a los españoles, según las encuestas de opinión que realiza el CIS, el problema de la inmigración experimenta un proceso similar al que se observa en su presentación mediática. Hasta diciembre de 2000 los españoles no parecen advertir en el fenómeno de la inmigración un auténtico problema, sin embargo a partir de esa fecha la inmigración comienza a sentirse como un problema importante que no abandona su presencia entre el tercer y el quinto problema principal de preocupación.

contrario, son éstas las que condicionan la selección de sucesos delictivos por los medios. En este sentido las últimas investigaciones parecen reforzar la hipótesis de que los medios juegan un papel activo y no son un mero espejo de la “opinión pública” (SOTO, 2003: 97-98).

El sociólogo G. SIMMEL en su clásica obra “El extraño” sugería que los inmigrantes son el prototipo de extraño, físicamente presentes en la comunidad, pero sin formar parte de ella. Debido a que son literalmente “de fuera”, los inmigrantes, como todos los extraños, no son percibidos como miembros plenos de, ni participantes en, la vida social y cultural de la comunidad (SIMMEL, 1950). Además, esta no-pertenencia, esta cualidad de ser foráneo, les dota de un aura de peligro potencial. Como ha comentado MELOSSI el inmigrante afronta un doble riesgo:

“El extraño, siendo de entrada culpable por su diferencia o rareza... será un blanco fácil sobre el que recaiga todo tipo de sospechas sobre su participación en actos criminales y desviados. Si un extraño comete alguno de estos actos... el círculo vicioso será perfecto y el extraño será encontrado doblemente culpable, por su rareza y por su desviación” (...) (2000: 152).

K. CALAVITA, afirma que mientras las fuerzas de la globalización van uniendo a los países del Primer Mundo en una misma comunidad económica y cultural, la categoría de inmigrante/extraño se reserva exclusivamente para los “otros” extranjeros procedentes del llamado Tercer Mundo. Mantiene que en España, un porcentaje importante de estos inmigrantes están definidos como ilegales. “No importa que no hayan cometido ninguna infracción penal, la condición de inmigrantes irregulares les marca como personas fuera de la ley”. Argumenta también que los inmigrantes irregulares en España, co-

mo en otros lugares del mundo, no solo son extraños, sino también, por su estatus ilegal, son por definición “desviados” y “la tautología es perfecta” (CALAVITA, 2004: 3).

J. DE LUCAS llama a los inmigrantes el “ejército de reserva de delincuentes”, un término que capta perfectamente de forma muy gráfica su percepción en relación con el estatus de criminalizado y marginado del inmigrante ilegal, que lo convierte en un trabajador ideal (flexible) para la economía actual (DE LUCAS, 1994b: 84).

Otra de las autoras seguidas realiza diversas consideraciones sobre esta teoría:²²⁴

“Las teorías del conflicto en general, y en especial la teoría del etiquetamiento, son muy útiles para detectar la posible existencia de discriminación institucional sobre colectivos determinados. Sin embargo, cuentan con grandes limitaciones si se pretende con ellas explicar la delincuencia” (GARCÍA, 2001: 115).

Continúa diciendo al relacionar las dos teorías estudiadas en una finalidad común:

“(...) Entre los postulados de esta teoría del etiquetamiento asumo la premisa de que el delito no puede entenderse prescindiendo de la propia reacción social ya que ambos delito y reacción social son términos inseparables. En este sentido reacción social es la que se produce en un endogrupo determinado y mayoritario con respecto a un exogrupo minoritario y amenazador. Por lo tanto, la respuesta formal que se otorga, si no se remedia con mecanismos compensadores, está influida por los estereotipos que se crean a partir de las características de los sujetos sobre los que recaen.

(...) No resulta insensato de ningún modo intentar estudiar la criminalización de los inmigrantes desde la teoría de los vínculos sociales y del etiquetamiento a la vez, ya que, como señala Kaiser, ambas teorías comparten su interés por el análisis del control social aunque desde distintas perspectivas: La primera de ellas analiza casi exclusivamente las instancias informales del control social que inhiben o favorecen una situación de riesgo delictivo, y la segunda se

²²⁴Partiendo de la premisa, según la autora, que la teoría del etiquetamiento estudia la delincuencia de los inmigrantes y las minorías desde una perspectiva nueva, como es, la reacción del poder ante esos colectivos minoritarios.

centra en el control social formal que, de alguna manera, determina la situación de riesgo anterior y responde, en mayor medida, ante la delincuencia de un determinado grupo” (GARCÍA, 2001: 128-129).

Finalmente esta autora se apoya en la teoría del etiquetamiento para plantear una tercera hipótesis de trabajo,²²⁵ para lo cual tiene en cuenta la reacción del control social formal como parte integrante y fundamental en la construcción del delito.

6.11 CRIMINOLOGÍA CRÍTICA

Los precedentes de esta corriente criminológica vienen marcados fundamentalmente por las teorías del conflicto²²⁶ y la criminología marxista.²²⁷

En las teorías de corte conflictual, la aparente estabilidad y tranquilidad social no es más que el resultado de un conflicto por el que imperan los valores de determinado grupo. Por tanto, no existe un consenso social como establece el funcionalismo, sino el poder de un determinado grupo social que se impone al resto de la sociedad, que está integrada por una multitud de grupos con diversidad

²²⁵ Que es consecutiva de las dos hipótesis formuladas anteriormente (ver nota a pie de página correspondiente):

3. Las respuestas que el control social formal otorga a este grupo poblacional de inmigrantes extranjeros están condicionadas por las percepciones sociales sobre materia migratoria y crea un tipo específico de relaciones grupales que determina la marginación y criminalización del exogrupo minoritario y, en consecuencia, su discriminación institucional.

²²⁶ Dentro de la teoría del conflicto social sobresale la figura de Darendhorf.

²²⁷ Los teóricos de esta corriente, en clara censura del Derecho Penal y el propio sistema penal, mantienen que en origen el delito se produce como consecuencia de la necesidad, ambición o competitividad imperante. De esta manera opinan que se ignora el delito de los que tienen poder (no se explica el delito de cuello blanco, delincuencia organizada...) por lo que abogan por reducir el derecho penal y las penas de prisión. Otra línea de actuación, incluida en esta corriente criminológica, es el sector que manifiesta la disconformidad del sistema estudiando las vulneraciones de los derechos humanos.

de valores. La delincuencia es simplemente una respuesta a la injusta distribución de riquezas y de poder, siendo la reacción penal un instrumento del grupo dominante para defender los intereses de clase.

En el ámbito de las consecuencias de política criminal, las ideas que mejor capturan la posición de la criminología crítica respecto de la prevención del delito probablemente son que mayores cotas de igualdad o una mejor distribución de la riqueza disminuye los índices de delitos y que consiguientemente la política más efectiva para conseguir reducir el delito no es una política basada en la demanda de penas más severas sino una política de reforma social. También existen sectores de criminólogos, provenientes de la criminología crítica, que se caracterizan por exigir un mayor uso del Derecho penal para conseguir proteger los derechos e intereses de los grupos más vulnerables de la población. Una segunda perspectiva que surge en la década de los ochenta, igualmente proveniente de la criminología crítica, es la propuesta abolicionista, que pretende en un primer momento abolir la pena de prisión y posteriormente reclama la abolición del sistema penal. Ésta puede considerarse continuadora de la perspectiva del etiquetamiento, ya que en opinión de los criminólogos abolicionistas la definición de un problema social como delito implica dar una respuesta penal, un castigo. Por el contrario, de acuerdo al pensamiento abolicionista lo que se requiere es observar el problema social que late tras la etiqueta del delito y plantear medidas de resolución del mismo. Por ello, los autores abolicionistas son decididos impulsores y partidarios de las experiencias de mediación entre la víctima y el delincuente.

Con respecto a la criminología crítica E. GARCÍA expone sobre la misma:

“De influencia marxista, la criminología crítica es un enfoque materialista de la cuestión criminal. Defiende que el control social, mediante sus órganos, busca mantener el sistema económico existente y el poder de la clase dominante. Estudian las diversas formas de control, sacando a la luz los verdaderos objetivos del sistema sancionador penal. Por tanto, el delito es un elemento del modo de producción capitalista, ya que todas las clases sociales cometen delitos pero no todas son tratadas de igual forma por el sistema de justicia penal. Según esta teoría las desproporciones raciales en el ámbito de la delincuencia se explican por la relación que, condicionada históricamente, han mantenido los diferentes grupos étnicos con los medios de producción (...). Entre los temas que se han analizado desde este punto de vista (singularmente los factores socioeconómicos y políticos) destaca el de la marginación racial y cultural. Precisamente es esta forma de estudiar los fenómenos lo que se le ha criticado: En estos años, los 80, la preocupación por el incremento del tráfico y consumo de drogas, de la inmigración de países del llamado tercer mundo y de la delincuencia en general no se ha visto amortiguada más que por estudios de corte histórico y teórico” (2001: 142).

En relación con el colectivo de inmigrantes, las teorías del conflicto en general han sido la base de la explicación de las distintas decisiones y sanciones adoptadas en el sistema judicial. Esta perspectiva enfoca el problema sobre la pobreza y la habilidad de los individuos y grupos para resistir a la misma. Con relación a dicho argumento queda implícito que sobre las minorías de inmigrantes pobres recaerá con más peso el ejercicio del control social, porque estas minorías, por su situación estructural, cuestionan el poder establecido y, en consecuencia, se les percibe como una amenaza simbólica a la que se responde con un trato diferenciado en relación a los componentes del grupo dominante. En el caso concreto de las decisiones judiciales, los que deben tomarlas sienten incomodidad con respecto a lo que las características personales del sujeto representan. Estas son vividas como una amenaza que provoca miedo e influye en la toma de decisiones. Por tanto, dentro de las teorías del conflicto, para algunos autores la percepción de un colectivo como amenazador cobra relevancia y se articula inevitablemente a través

de las desigualdades estructurales y la diversidad étnica. Para otros, la tesis de la amenaza simbólica incluye estereotipos asociados no sólo con la diversidad étnica, sino también con la edad y la gravedad del delito.

SIMON y YOUNG han tratado elocuentemente la idea de “el otro como el que está fuera de la ley”. YOUNG (1996) considera la exclusión de estos “otros” como un esfuerzo contraproducente en la construcción de la comunidad. SIMON (1993) mantiene que en las sociedades post-industriales del siglo XXI, el concepto de “peligroso social” y la criminalización de las clases bajas desempleadas vuelven a ser útiles para comprender el sistema de justicia penal. Él apunta a que la población de parados crónicos con rasgos raciales diferenciados ha sido criminalizada en parte como una forma de ignorar su marginación económica. El exogrupo de inmigrantes es percibido como un grupo al margen de la ley, pero no viceversa, y que es precisamente su estatus de trabajadores (y no de desempleados) lo que les conduce a la marginación. Es decir, el castigo que un inmigrante recibe por su situación administrativa de ilegalidad es denegarles plenos derechos económicos. Esta sanción y su marginación económica contribuye a reforzar la “flexibilidad” que los inmigrantes suministran a la economía.

Capítulo 7

PRECEDENTES EXEGÉTICOS SOBRE LA INMIGRACIÓN CON ESPECIAL MENCIÓN A LA ILEGAL

7.1 PREÁMBULO

España tenía unos 600.000 inmigrantes en 1996, un 1,5% de su población, y se estimaba que cinco años más tarde, a mediados de 2001, tendría 1.200.000 inmigrantes,²²⁸ es decir, un 3%. Con ello, el porcentaje de su población inmigrante sobre el total estaría situada a un nivel próximo al del Reino Unido (que era del 3,7% en 1997, aunque hay que tener en cuenta que este porcentaje no incluía a los que, llegados de países de la *Commonwealth*, se habían convertido en ciudadanos británicos y no se contabilizaban como inmigrantes).

Continuando esta línea de crecimiento se vaticinaba que en pocos años se doblaría o triplicaría el número de inmigrantes. Para algunos, lo que no fue un problema durante los años noventa, lo sería a comienzos del nuevo milenio (se mencionaba como el tercer problema del país, detrás de los del terrorismo y el paro).²²⁹

²²⁸ La estimación de 1.200.000 inmigrantes procede de unas declaraciones del Delegado del Gobierno para la Inmigración, Enrique Fernández-Miranda (*El Mundo*, 10-6-2001).

²²⁹ Con un cuestionario que dedicaba a la inmigración varias preguntas menos que el del año 2000, el CIS volvió a abordar el tema en febrero de 2001 y los resultados de la encuesta confirman las tendencias que se han señalado anteriormente. La opinión de que la inmigración es “más bien positiva” para “el país que la recibe” ha seguido aumentando (pasando del 43% en 2000 al 50% en 2001), un 60% considera que “España necesita trabajadores inmigrantes”, y se incrementa el porcentaje de los que creen que el número de extranjeros en España va a aumentar mucho en los próximos años (46% en 2000 y 55% en 2001); sin embargo, aumentan también los que opinan que ya ahora hay “demasiados”: eran un 31% en 2000, y son un 42% en 2001.

Congruente con esta percepción de “exceso” es la de que la inmigración constituye ya uno de los problemas principales del país. Uno de los resultados más llamativos del estudio es el avance sustancial en el lugar que ocupa la inmigración entre las preocupaciones de los españoles: la inmigración empieza a ser considerada como “problema importante”. Mientras que en el Barómetro del CIS de marzo

Sirva como cuña incorporada a este preámbulo, confirmando la tendencia formulada, el resultado de las recientes encuestas elaboradas por el barómetro del CIS, en noviembre de 2005, incidiendo nuevamente sobre determinados aspectos de la inmigración.²³⁰

de 1999 la inmigración no aparece en las respuestas espontáneas a la pregunta sobre los tres principales "problemas de España", en septiembre de 2000 era ya mencionada por el 6,7% de los entrevistados, ocupando el sexto lugar entre los problemas más importantes, y en febrero de 2001 había ascendido al tercer lugar y era señalada por el 31% de los entrevistados, muy lejos del paro (67%) y el terrorismo (65%), pero por encima de los problemas de las drogas y del alcoholismo (señalados por el 16%).

Aparece, además, en cuarto lugar como "problema que afecta personalmente" al entrevistado, con un 9,5% de respuestas, por debajo del paro (38%), el terrorismo (24%) y los problemas económicos (13%). Incluso aparece en primer lugar cuando se pregunta por "los problemas sociales que afectan a los españoles", con un 32% de las menciones, y seguida, en este caso, por el paro (30%).

Esta alta presencia de la inmigración entre los temas que preocupan a los españoles podría tener un fuerte componente coyuntural, al coincidir la realización de la encuesta con una época de agitación social en torno al tema, con encierros de inmigrantes, manifestaciones a favor de sus derechos y debates políticos sobre la aplicación de la (segunda) ley de extranjería, todo ello reflejado en los medios de comunicación. Al mismo tiempo, también con el concurso de estos medios, a lo largo del año 2001 se ha producido un incremento sustancial de la visibilidad del fenómeno de los intentos de cruce irregular del estrecho de Gibraltar, sobre todo si se compara con la de los años anteriores.

²³⁰ En el estudio citado del CIS la inmigración se confirma como el segundo principal problema para los españoles tras el paro, siendo el tercer puesto para el terrorismo. Las cifras estadísticas son respectivamente: paro (54,1%), inmigración (40%) y terrorismo (25,3%). Reiterando *a priori* que todos los sondeos, reflejan una opinión coyuntural del momento vivido (no olvidemos que el 15 y el 21 de noviembre de 2005, fechas en que fueron realizadas las entrevistas, estaban cercanas las avalanchas de subsaharianos sobre las vallas de Ceuta y Melilla en los meses de septiembre y octubre) otros datos significativos aportados por la encuesta son:

- El 59,6 por ciento de los españoles opina que los extranjeros que viven en España son "demasiados".

- Para un 84,7% de los encuestados debería permitirse la entrada en España "sólo a aquellos inmigrantes que tengan un contrato de trabajo", mientras que un 6,8% permitiría la entrada de los trabajadores inmigrantes "sin poner ningún obstáculo legal" y un 6% prohibiría "por completo" la entrada de los trabajadores extranjeros.

- El 79,1% de los encuestados opina que si un inmigrante comete un delito grave "debería ser expulsado" de España, una cifra que baja al 50,1% en el caso de que se cometa "cualquier tipo delito". Asimismo el 53,6% cree que debería echarse de España al inmigrante que se quede en el paro "durante mucho tiempo".

- En materia de derechos la mayoría de los encuestados opta por reconocerlos, en este sentido: el acceso a la educación pública (92,5%), la igualdad de derechos

Los datos provisionales disponibles para el año 2000 confirmarían la tendencia a un rápido incremento de los extranjeros entre la población española, a un ritmo superior a los 100.000 anuales en los últimos años. De los 801.329 censados en 1999 se habría pasado en 2000 a 938.783 extranjeros residentes, de los cuales 515.955 eran no comunitarios y 418.374 comunitarios. En total, representaban en torno a un 2,7% de la población.²³¹ Sucesivas olas de inmigración y de regularizaciones de la situación de los inmigrantes abocaron a la estimación, ya mencionada, de un 1.200.000 inmigrantes prevista para mediados de 2001.²³²

laborales (86,4%), la asistencia sanitaria gratuita (81,3%), la práctica de su religión (81,2%) y el reagrupamiento familiar (73%).

²³¹ Estas cifras fueron publicadas por el gobierno a finales de diciembre, cuando consideró cerrado el proceso extraordinario de regularización que acompañó a la nueva ley de extranjería (aunque en realidad han sido rectificadas ligeramente a la baja después). De las 246.089 solicitudes de permiso de residencia presentadas, 137.454 se habían resuelto a favor de los candidatos, cifra que, sumada a los residentes de 1999, arroja el dato facilitado por el gobierno en esa fecha. No incluye el cupo anual, que supuso otras 145.000 regularizaciones en el año 2000 (*El Mundo*, 2-4-2001), ni las concesiones de permisos de residencia que pudieran haberse realizado por los cauces ordinarios. Los efectos del proceso extraordinario de regularización se proyectarán también en las cifras del año 2001. Para empezar, las 19.519 solicitudes que quedaban por tramitar en diciembre de 2000, cuando el gobierno publicó los resultados, y las 61.365 que el gobierno se comprometió en ese momento a revisar de oficio, podrían sumar otro número considerable de residentes extranjeros (*El País Digital*, 22-12-2000). En conjunto, las 82.845 solicitudes denegadas corroboraban las repetidas estimaciones de unos 100.000 inmigrantes ilegales en el país a finales de los años noventa, y cabe suponer que se quedaron cortas, puesto que muchos no se presentarían por no cumplir los requisitos y no desear delatarse. De hecho, tras las movilizaciones de inmigrantes ilegales que tuvieron lugar a principios de 2001, el gobierno amplió sus promesas de revisión a un número mayor de expedientes rechazados en el proceso de regularización extraordinaria del año anterior. Inició además un programa especial de concesión de permisos de trabajo y residencia a ciudadanos ecuatorianos en situación irregular en España, y propuso llegar a acuerdos semejantes con los de otros países. La entrada en vigor de la ley de extranjería reformada, que preveía la expulsión de los inmigrantes en situación ilegal, inició una espiral de movilizaciones de ilegales y cesiones gubernamentales que supuso un incremento también notable de los residentes con permiso en el año 2001.

²³² Los datos ofrecidos por la policía sobre su actuación en fronteras resultaban coherentes con ese incremento de los flujos migratorios. La presión resulta especialmente dramática en el estrecho de Gibraltar, por lo frecuente de las llegadas fuera de los puestos fronterizos en frágiles embarcaciones (las tristemente famo-

Del programa GRECO, ya aludido en el trabajo, se extrajeron *in hilo t mpore*, unas conclusiones respecto a la evolución y perspectivas de la inmigración en España que reproducimos seguidamente:

1. No cabe duda de que este fenómeno en España en el momento actual no tiene las mismas características que en países como Alemania, Francia o el Reino Unido, que llevan más tiempo abordando la inmigración y que nos sitúa en una situación privilegiada para aprovechar otras experiencias y poder afrontar el diseño de una política de Estado con los instrumentos necesarios de planificación, programación y coordinación de todos los poderes públicos, de cara a participar e impulsar el tratamiento del fenómeno de la inmigración en la UE.
2. Es previsible que continúe el flujo migratorio existente, principalmente en la cuenca mediterránea, y que la necesidad de trabajadores en algunos sectores de actividad, se incremente en los próximos años.
3. El aumento de la presión migratoria también supondrá un incremento de los flujos irregulares que utilizan las redes de tráfico de personas, para las que el territorio español no es sólo punto de destino, sino también de tránsito.
4. Los datos más recientes nos permiten hacer previsiones de cara a los próximos años, de forma que se producirá una mayor importancia en el total de la población inmigrante de las personas procedentes de terceros países (Norte de África, algunos países iberoamericanos, países del África subsahariana, y China) en detrimento del protagonismo que en la actualidad tienen los nacionales de países de la UE.
5. La fuerte concentración de extranjeros en las Comunidades autónomas de Andalucía, Baleares, Canarias, Cataluña, Madrid, Murcia, y Valencia seguirá existiendo en los próximos años, aún cuando el incremento de la presencia de extranjeros también será una realidad en todo el territorio español.

No obstante lo anterior, dentro del ámbito europeo España se encontraba, en la época analizada, entre los países que tenían menos de dos extranjeros por cada cien habitantes junto con Portugal,

sas "pateras") y los naufragios. En el año 2000 (hasta el 12 de diciembre), fueron detenidos 14.893 extranjeros que trataban de entrar en patera en Andalucía, Ceuta y Melilla o Canarias, un número que cuadruplica los 3.569 detenidos el año anterior. También en 2000, 1.087 náufragos fueron rescatados de las aguas que separan España de África, pero hubo que lamentar 47 desaparecidos y 58 cadáveres recuperados (a los que habría que sumar todos los naufragios no registrados por la policía española). También estos datos de naufragios contrastaban con los del año anterior, notablemente inferiores: 377 rescates, 23 desaparecidos y 29 cadáveres recuperados (*El País*, 6-2-2000).

Grecia, Italia, Islandia y Finlandia. En definitiva, del conjunto de los emigrantes desplazados fuera de sus países de origen en todo el mundo sólo el 20%, aproximadamente, residía en países europeos. De estos, alrededor del 2,5% estaba afincado de forma legal en España.

“Conviene recordar estos datos cuando nos enfrentamos a discursos que enfatizan la supuesta “avalancha” de inmigrantes e insisten en que la xenofobia está ligada a un supuesto umbral de tolerancia respecto al número de extranjeros; si esto fuera así, las manifestaciones de intolerancia serían muy superiores en Luxemburgo y Suiza a las que se producen, por ejemplo, en Francia o el Reino Unido. Sin embargo, la evidencia no confirma tales supuestos” (AJA et alii, 1999: 18).

En términos demográficos el informe difundido por Naciones Unidas, a principios del 2000, recordaba que España perdería cerca de diez millones de personas de aquí al año 2050 a menos que admita un número importante de emigrantes. Según las previsiones nuestro país pasará de tener una población de 39,6 millones de habitantes a contar sólo con 30,2 millones de ciudadanos, todo ello unido a un crecimiento desmesurado de la población mayor de 65 años de forma que la proporción de ancianos pasará del 17% al 37%. Para paliar esta situación Josep Chamie, director de la División de Población de las Naciones Unidas, propuso una entrada media anual de 170.000 inmigrantes durante los próximos 50 años.

Si exponemos algunos datos en el ámbito europeo (UE) del año 1999:

Más de 13 millones de inmigrantes de países no comunitarios viven en países de la UE, lo que representa un 3'6 por 100 de su población. Austria y Alemania son los países con mayor porcentaje de inmigrantes, con un 8 y un 6'6 por 100 respectivamente, mientras en el otro extremo se encuentra España, con un 0'8 por 100, según

estos datos oficiales. De acuerdo con Eurostat, la oficina estadística de la UE, a lo largo de 1999 el crecimiento natural de la población en los quince países de la UE fue de 266.000 personas, el más bajo desde la Segunda Guerra Mundial, mientras que entraron 717.000 inmigrantes. La fecundidad media en la UE es de 1'44 hijos por mujer, pero se precisaría que fuera de 2'1 para garantizar el reemplazo y mantenimiento de la población. En este sentido, para estabilizar su población, Europa necesitará más de 44 millones de inmigrantes hasta el año 2050, lo que obligará a mantener esa marea humana que llega cada año a los países de la Unión, que procede especialmente de los países del Magreb, Turquía, India, África Subsahariana y los Balcanes.²³³ Otra corriente migratoria procederá de los países del Este de Europa. La adhesión de estos países, ya iniciada, originará la llegada a los países de la UE de más de 300.000 inmigrantes y se prevé que en un periodo de quince años, los países de la actual Unión habrán acogido alrededor de 2'5 millones.

Vistas las cosas desde el otro lado de la barrera, los países de emigración, la situación es relativamente clara. Las distancias son grandes pero no prohibitivas, y, en su caso, el transporte es en cierto modo "facilitado" por unas empresas de transporte ilegal de los inmigrantes, cada vez más poderosas y eficaces, y que actúan con notoria impunidad.²³⁴

La información sobre los lugares de destino está ahí, y es cada vez más abundante y, aparentemente, más persuasiva, benefi-

²³³ En el caso de España, el mayor contingente de inmigrantes procede de los países de América del Sur y del Magreb.

²³⁴ Algunos estudios estiman que circulan unos 30 millones de emigrantes ilegales cada año en el mundo, lo que supone una cifra de negocio de entre 12.000 y 30.000 millones de dólares. Cada año entran unos 300.000 inmigrantes ilegales en Estados Unidos, y unos 500.000 en la UE. En Estados Unidos, se estima que hay ya entre cinco y seis millones de inmigrantes ilegales. Los datos proceden de *The Economist*, 10-2-2001, y *Financial Times*, 16/18-3-2001.

ciándose, quizás, de los paisajes imaginarios suscitados por los medios de comunicación de masas, especialmente por sus espacios publicitarios, y, en todo caso, favoreciéndose de la comunicación a través de las redes sociales que se van formando en torno a la propia emigración.

7.2 POLÍTICA COMÚN EN MATERIA DE INMIGRACIÓN ILEGAL DENTRO DE LA UE

Un punto importante, por su significación y repercusión en las normativas nacionales, es el marco actual establecido por la UE en materia de inmigración ilegal, el estudio del cual exigiría un análisis pormenorizado de la evolución, mediante un diagnóstico por periodos históricos, del tratamiento de la inmigración por parte de la UE. La tarea estipulada, que resultaría demasiado prolija, excede las dimensiones del presente trabajo.²³⁵ No obstante lo referido, por su interés, comentaremos parcialmente la Comunicación que realizó la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo relativa a una política común de inmigración ilegal, COM (2001) 672 final.

En el documento mencionado, la Comisión recuerda²³⁶ que en el Consejo Europeo de Tampere, en 1999,²³⁷ los Estados miembros

²³⁵ Por lo que obviaremos el ejercicio de: 1.- remontarnos a los inicios de la cooperación intergubernamental en materia de inmigración con el denominado Grupo de Trevi (en el periodo 1975-1986); 2.- continuar con el Acta Única (periodo 1986-1992); 3.- seguir con el Tratado de Maastricht (Tratado de la UE) y Convenio de aplicación Schengen (1992-1997); 4.- finalizando con el Tratado de Ámsterdam y sus recomendaciones de creación de una política común de controles de permisos de entradas de las fronteras exteriores... (sin perjuicio de analizar otros acuerdos y tratados coetáneos o continuadores de los reseñados).

²³⁶ También se refiere a que en la elaboración de una estrategia global es importante el respeto de las obligaciones que se derivan de algunos actos internacionales como el Convenio europeo de los derechos humanos (CEDH) y el Convenio de Ginebra relativo al estatuto de los refugiados.

²³⁷ Conclusiones del Consejo Europeo en Tampere, 15/16 octubre 1999. Punto 23: "El Consejo Europeo está decidido a hacer frente a la inmigración ilegal en su

se comprometieron a combatir en su origen la inmigración clandestina con el fin de establecer una gestión más eficaz de los flujos migratorios en estrecha colaboración con los países de origen y tránsito. Plantea a continuación que un plan global de lucha contra la inmigración ilegal debe tener en cuenta varios elementos:

- La existencia de distintas formas de residencia ilegal y necesidades específicas de grupos potencialmente vulnerables (mujeres, menores, menores no acompañados, etc.);
- La necesidad de intensificar la cooperación con los países de origen y tránsito. Más concretamente, los países candidatos a la adhesión tienen una obligación de transposición íntegra del acervo de Schengen. La gestión de los flujos migratorios supone pues, entre otras cosas, la toma en consideración de algunos elementos derivados de la política exterior comunitaria;
- La existencia de un conjunto de disposiciones relativas a la expedición de visado,²³⁸ al control de las fronteras exteriores,²³⁹ al tráfico de seres

origen, en especial luchando contra quienes se dedican a la trata de seres humanos y la explotación económica de los migrantes. Insta a que se adopte legislación que prevea sanciones rigurosas para este grave delito. Se invita al Consejo a que, basándose en una propuesta de la Comisión, adopte legislación a tal efecto antes de finales de 2000. Los Estados miembros, junto con Europol, deberían orientar sus esfuerzos a detectar y desmantelar las redes de delincuencia implicadas". Además en el punto 5 El Consejo declaró "(...) Los criminales no deben encontrar vías de explotar las diferencias de los sistemas judiciales de los Estados miembros. Las sentencias y decisiones deberían ser respetadas y cumplidas en toda la Unión (...) Una mayor compatibilidad y mayor convergencia entre los distintos sistemas legales de los Estados miembros deben ser alcanzadas (...)"

²³⁸ Dos actos fundamentales regulan esta materia: el Reglamento por el que se fija la lista de los países terceros cuyos nacionales están sometidos a la obligación de visado y el Reglamento por el que se establece un modelo común de visado.

A este respecto, la Comisión estudia la posibilidad de crear:

1.- puestos conjuntos para la expedición de visados poniendo en marcha, por ejemplo, un proyecto piloto; 2.- una red de intercambio de información relativa a los visados expedidos que recoja, además de datos personales, fotografías y una copia de los documentos de viaje.

²³⁹ Con el fin de reforzar el control en las fronteras exteriores, la Comisión propone:

1.- crear un cuerpo europeo de guardias de frontera (diversos estudios exploratorios son financiados en el marco del programa *Odysseus*).

2.- armonizar los métodos de formación de los guardias de frontera (se han desarrollado diversos proyectos piloto) en la Escuela Europea de policía. No obstante, a largo plazo, sería deseable crear un verdadero órgano colegiado europeo de guardias de frontera;

humanos, al empleo ilegal, que debe aplicarse correctamente. Además, para contribuir a la aplicación coherente de las disposiciones jurídicas en materia de cooperación judicial, es necesario que los Estados miembros prevean definiciones comunes de los actos delictivos así como de las sanciones adecuadas. El instrumento de la Decisión marco se utilizó durante el año 2001 en relación con la trata de seres humanos o para definir el marco penal para la represión de la ayuda a la entrada y a la residencia ilegal.

En materia de lucha contra la inmigración ilegal, la Comisión defiende como método de trabajo un enfoque global considerando, entre otras, las siguientes cuestiones fundamentales:

- La trata y el tráfico de seres humanos (la Comisión presentará una propuesta de Directiva sobre la concesión de un permiso de trabajo a las víctimas de la trata que colaboren en la investigación penal contra sus explotadores);
- La explotación económica de los emigrantes. Es necesario ocuparse de la incautación de los ingresos financieros obtenidos ilícitamente de las actividades criminales vinculadas a la inmigración ilegal;
- La cooperación con los países de origen y tránsito;
- La responsabilidad del transportista;
- La política de readmisión y retorno. A este respecto, la Comisión se comprometía a presentar un Libro Verde a lo largo del año 2002.

7.3 PROBLEMÁTICA GENÉRICA DE LOS INMIGRANTES ILEGALES

Los extranjeros cuya situación jurídica resulta más diferente de la de los ciudadanos son aquellos presentes en el país receptor al margen de las normas de extranjería. Se diferencian de los ciudadanos del país, y del resto de los extranjeros, en un aspecto crucial: están sujetos a la expulsión del territorio nacional (o la prisión, como en Alemania) si son descubiertos. Este riesgo les coloca en una posición de clandestinidad frente a las fuerzas de orden público, lo cual no quiere siempre decir que no puedan disfrutar de un grado más o

3.- mejorar la cooperación entre los recursos administrativos a través de un intercambio de funcionarios de conexión.

menos avanzado de integración familiar, social y laboral en su entorno. Junto a las historias dramáticas de los jóvenes provenientes de países menos desarrollados que cruzan las fronteras europeas y americanas arriesgando su vida, o de la trata de mujeres a través de redes mafiosas, encontramos evidencia de familias enteras que se acogen a las amnistías ofrecidas por las autoridades tras llevar períodos relativamente largos y tranquilos en el país.

Los extranjeros pueden llegar a esta situación de clandestinidad por vías diversas. Está en situación ilegal el que cuenta con un permiso de trabajo temporal para un sector o región distinto del que realmente le acoge; el turista y el residente temporal que se quedan cuando su visado o su permiso de residencia han expirado; el estudiante cuya presencia es legal pero trabaja sin permiso; en algunos países, el solicitante de asilo que trabaja mientras se examina su caso, y el que permanece en el país después de habersele denegado el asilo. Todos estos son casos de irregularidad, de violación de las normas del país en alguno de sus aspectos. El caso más flagrante sería el del extranjero que cruza la frontera en la clandestinidad, sin certificados de identidad nacional, visados ni títulos de viaje, y trabaja de forma sumergida.

La inmigración ilegal puede considerarse la otra cara de los esfuerzos de control de fronteras y de interior intensificados en los países receptores en el último cuarto de siglo. Los países de la UE y los Estados Unidos se han acostumbrado, de hecho, a vivir con la presencia de un número siempre incierto de inmigrantes ilegales. Se supone que siempre habrá extranjeros dispuestos a afrontar el riesgo de la clandestinidad, dadas las diferencias en las oportunidades de vida ofrecidas por unas sociedades y otras, y dado que los países receptores no pueden negarles algunos de sus bienes públicos básicos. Puede entenderse que el acceso al orden público y al estado de

derecho, y a un mercado de trabajo prometedor, constituye el principal bien perseguido por los inmigrantes; tratándose de bienes indivisibles, resulta imposible evitar por completo que determinados individuos accedan a ellos en función de los documentos que puedan exhibir. Por otro lado, siempre habrá empresarios locales dispuestos a contratar trabajo (nacional o extranjero, pero preferentemente extranjero dadas las disparidades salariales) al margen de todas aquellas normas que incrementan los costes laborales y la responsabilidad de la empresa. Y la capacidad de las instituciones encargadas de la vigilancia de las fronteras, el orden público en el interior, y el trabajo, siempre será limitada.

Supuesta una inmigración ilegal que “se combate”, pero con la cual, al menos en parte, “hay que vivir”, se plantean entonces una serie de temas económicos y políticos, uno de los cuales es la cuestión de cuál deba ser su status jurídico en la comunidad. Su no pertenencia al estado nación en que se encuentran se corresponde con el carácter internacional de los acuerdos que inspiran las normas sobre inmigración ilegal en los países occidentales.

Aunque cada estado establece en sus leyes los derechos y obligaciones de estos extranjeros, se enfrenta a esta labor limitado por los acuerdos y convenios internacionales suscritos por estos países, muy especialmente los relativos a los derechos humanos. También tienen un carácter supranacional, para los países miembros de la UE, los compromisos de colaboración en el control de la inmigración ilegal.

Analizando lo anterior en el marco constitucional, la Constitución española de 1978, en la redacción del artículo 10.2,²⁴⁰ parte del estándar mínimo internacional al definir los derechos inalienables de

²⁴⁰ Al contenido del cual ya nos hemos referido en otros apartados del trabajo.

la persona.²⁴¹ En su artículo 13.1 extiende las libertades públicas constitucionales a los extranjeros, “en los términos que establezcan los tratados y las leyes”, reserva que se repite en el artículo 27 del Código Civil, en lo relativo a los derechos civiles. Sin embargo, varios artículos constitucionales guardan para los españoles los derechos que regulan: la participación en asuntos públicos y el acceso a cargos públicos, la libre circulación y entrada y salida del país, el trabajo y el acceso a la seguridad social, vivienda pública y prestaciones sociales. Por el contrario, el texto constitucional reconoce a todos los individuos los derechos de reunión, asociación, sindicación y huelga (SÁINZ, 1997: 127-128).

7.4 MECANISMOS DE CONTROL DE LA INMIGRACIÓN ILEGAL

El control de la inmigración ilegal se produce tanto en fronteras como en el interior, y su fin es la denegación de entrada o la expulsión de los extranjeros que no cuenten con los visados, documentos de identidad, y permisos de trabajo o residencia que se exijan en cada caso. En fronteras, los estados europeos y los Estados Unidos han tendido en las últimas dos décadas a reforzar la vigilancia, mediante mayores medios de detección y barreras físicas fuera de los pasos fronterizos, bases de datos de expulsados y listas negras, y sanciones a las empresas de transporte que embarquen a quienes carezcan de los documentos requeridos. En el interior, los puntos de

²⁴¹ Entre otros: Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966), con sus dos protocolos (1966 y 1989); Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966); Convenio Internacional sobre Protección de los Derechos de los Trabajadores Migrantes y sus Familias (1990); Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales (1950) y sus protocolos adicionales; Convenio de las Naciones Unidas sobre el Estatuto de los Refugiados (1951) y su protocolo (1967); ídem de Apátridas (1954); Convenio relativo al Estatuto Jurídico del Trabajador Migrante (1977); Convenio nº 97 de la OIT sobre Trabajadores Migrantes (1949).

control se han multiplicado: 1) al introducir la mayor parte de los países europeos multas para los empresarios que contraten ilegales (o incluso la obligación de pagar la repatriación, como en Bélgica, Dinamarca, Alemania y Grecia) o penas de cárcel (como Noruega, Suecia, Francia, Grecia, Bélgica, Holanda...); 2) al exigir comprobaciones en el acceso a los servicios sociales, educativos o sanitarios (como dicta la ley alemana, no siempre cumplida en la práctica); 3) al contar con la colaboración por parte de unos sindicatos preocupados por la competencia a la baja en las prácticas laborales y los salarios (como es el caso de Escandinavia).

Los gobiernos han buscado un equilibrio, difícil, entre la eficacia en el control y la garantía de los derechos civiles de los inmigrantes ilegales a la hora de recurrir las órdenes de expulsión o las denegaciones de visado: si bien por un lado conviene limitar la discrecionalidad de las administraciones públicas que los emiten, tanto en el territorio nacional como a través de los consulados, por otro lado, los plazos de los recursos administrativos o jurisdiccionales ofrecen una oportunidad de vuelta a la clandestinidad de los extranjeros detectados en situación irregular, si no van acompañados de detención (como demuestra la experiencia italiana con la ley de 1990, hasta que la ley de 1998 estableció la posibilidad de centros de permanencia temporal).²⁴²

Más allá de las fronteras nacionales, resultan fundamentales en los esfuerzos de control de la inmigración los acuerdos de readmisión con los países de origen y tránsito, a menudo acompañados de ayuda al desarrollo.

También requieren la colaboración de los países de origen los esfuerzos por desenmascarar y desarticular las organizaciones dedi-

²⁴² Los equivalentes a nuestros CIE, regulados en los artículos 62 a 62 *sexies* de la LO 4/2000 ("Ley de extranjería" vigente) y desarrollado en RD 2393/2004.

cadras a los traslados clandestinos, la falsificación de documentos, y la colocación en redes de trabajo sumergido, en ocasiones delictivo. Los propios inmigrantes ilegales se ven a veces favorecidos por la falta de cooperación de los estados de que son ciudadanos, porque esto evita o retrasa su expulsión;²⁴³ otras veces, se ven enredados en situaciones de endeudamiento, explotación laboral, dependencia personal e indefensión jurídica tras ponerse en manos de los intermediarios de la inmigración ilegal.

Los avances en el proceso de integración europea en los últimos quince años han empujado hacia un incremento del control dentro del territorio y en los márgenes de la Unión a cambio de relajar la vigilancia en las fronteras “internas”, esto es, las que separan unos estados miembros de otros. Los países participantes se han comprometido a poner en común sus esfuerzos de control de la inmigración, concentrándolos en las fronteras exteriores, y liberalizando progresivamente los movimientos dentro de la Unión. Hasta ahora, sin embargo, los avances en este sentido han sido parcos, y los acuerdos firmados, tanto en el seno de la UE como entre los numerosos estados miembros que se han ido sumando al Convenio de Schengen, ofrecen líneas de actuación futura más que normas de comportamiento actual.

El punto de partida de la colaboración europea en cuanto al control de la inmigración se sitúa en el compromiso de libertad de movimiento de bienes y servicios, capitales y personas incluido en el Acta Única Europea de 1986. La libertad de movimientos transformó, a partir de 1992, las fronteras exteriores de cualquier estado de la Unión en fronteras exteriores de todos los estados: cualquiera que obtenga la ciudadanía de un país miembro tiene acceso a los otros.

²⁴³ En el caso español, el ejemplo más claro de las dificultades mencionadas lo tenemos con diversos nacionales de países Africanos.

Consecuentemente, el Tratado de Maastricht de 1991 definió como de interés común las políticas de asilo, las normas por las que se rige el cruce de fronteras exteriores y su control, la política de inmigración, y las condiciones de acceso, circulación y estancia de los ciudadanos de terceros países en el territorio de la Unión (incluyendo el empleo y la reagrupación familiar, y la lucha contra la irregularidad). Los estados miembros se obligan a cooperar así en estos asuntos (MARQUINA, 1997: 92-98) a iniciativa propia o de la Comisión.

Hasta hoy el control de la inmigración se ha tratado sobre todo a nivel intergubernamental. De hecho, el principal paso en la coordinación de las políticas de fronteras, los acuerdos de Schengen de 1985 y su convenio de aplicación de 1990, no formaban parte de la normativa comunitaria, sino que fueron firmados por unos cuantos estados miembros con carácter subsidiario, pero estos acuerdos han orientado las posteriores decisiones en la Unión con el objetivo final de incluirlos en el acervo comunitario. En 1999, el acuerdo de principios negociado en Tampere ha trasladado a la Unión los objetivos y la experiencia del tratado, afirmando la obligación de los nuevos candidatos a la UE de aceptar el acervo Schengen.

En lo que respecta a la inmigración ilegal, los firmantes de Schengen se comprometieron, a la hora de elaborar sus legislaciones nacionales, a hacer recaer sobre los transportistas la responsabilidad del traslado de personas en situación irregular, y sancionar a quienes ayuden a la entrada y permanencia ilegal de personas con ánimo de lucro. En esta misma línea, los acuerdos de Tampere de 1999 afirman que la Unión "ha de desarrollar" políticas comunes en materia de asilo e inmigración que incluyan un control coherente de las fronteras exteriores para poner fin a la inmigración ilegal, y luchar contra quienes la organizan y cometen delitos internacionales co-

nexos. Medios para ello serán una política activa de control de visados y documentos falsos, y sanciones rigurosas a quienes se dedican a la trata de seres humanos y la explotación económica. Por último, el Consejo Europeo se fijó como objetivo en Tampere ayudar al cumplimiento de las obligaciones de repatriación y se autoinvitó a celebrar acuerdos específicos o incluir cláusulas de readmisión en otros acuerdos entre la Unión y terceros países.

Junto a estos esfuerzos de control de la inmigración ilegal, renovados e intensificados en los países europeos y Estados Unidos recientemente, los gobiernos han recurrido a amnistías periódicas de los extranjeros ilegales que pueden demostrar una cierta integración laboral y social en el país.

España ha acumulado ya una cierta experiencia en procesos extraordinarios de regularización de inmigrantes ilegales. En dos ocasiones ha ofrecido segundas oportunidades a extranjeros cuya ilegalidad pudiese responder a vicisitudes de orden administrativo o laboral (1990-1991 para marroquíes y 1996 para exlegales). En otras tres ocasiones ha emprendido operaciones más ambiciosas: en 1985-1986 amnistió a 38.181 de los 43.815 ilegales que lo solicitaron; en 1991, a 109.135 de 135.393 solicitantes (SÁINZ, 1997: 132-150); y en 2000 se aceptaron 137.454 de las 246.089 candidaturas (*El País*, 22-12-2000). Los rechazados en esta última operación de regularización también tendrían su segunda oportunidad, puesto que el gobierno accedió a examinar una segunda vez los casos eliminados únicamente por no haber podido demostrar la presencia en España antes del 1 de junio de 1999.

En otro orden de cosas, como ejemplo de medida de control policial en el Estado español contra la inmigración ilegal, el 3 de fe-

brero de 2003, se inició la llamada “Operación ICARO” en seis²⁴⁴ aeropuertos del territorio nacional: Madrid-Barajas, Barcelona-El Prat, Reina Sofía-Tenerife Sur, Málaga, Gran Canaria y Alicante. Esta operación es coordinada por la Comisaría General de Extranjería y Documentación, a través de la Unidad Central de Fronteras, Atención y Documentación de Extranjeros (UFADE).

La necesidad de la “Operación ICARO” es argumentada por la UFADE en base al estudio efectuado:

“En los últimos tiempos, se viene realizando un detallado análisis de los flujos migratorios en los distintos aeropuertos nacionales, poniendo especial atención en la determinación de rutas aéreas, modus operandi y colectivos que utilizan este mecanismo para entrar y asentarse irregularmente en nuestro País.

De la misma manera la labor realizada por las diferentes Unidades encargados de efectuar tanto los controles de fronteras aeroportuarias exteriores, como los controles documentales en las interiores, ha impedido el acceso a nuestro territorio de personas que intentaban la entrada mediante la exhibición de documentos falsos o falsificados.

El Acuerdo Schengen establece la exigencia de determinados requisitos para poder acceder a cualquiera de las Partes contratantes a través de una frontera exterior, sin embargo, algunos países no cumplen rigurosamente lo estipulado en el mencionado Acuerdo cuando se trata de flujos migratorios que tienen como destino otros Estados Schengen, lo que supone un grave perjuicio para éstos, que ven aumentar la población de inmigrantes ilegales al no retornar a su país una vez cumplido el periodo de estancia”.

Del mencionado análisis en los aeropuertos (no se realizó en el de Alicante incorporado a la operación en última instancia) se concluyó lo siguiente:

- Aeropuerto de Madrid-Barajas:

Importante flujo de ciudadanos ecuatorianos, que llegan, principalmente a través de un tercer estado Schengen al cual acceden aprovechándose de la dificultad idiomática y en numerosas ocasiones sin estar en posesión de los requisitos de entrada al espacio común.

Podemos determinar que la ruta más utilizada por este colectivo es aquella que parte de la ciudad de Quito hasta Ámsterdam y de aquí mediante vuelo interior hasta Madrid, salvada ya la frontera exterior de la UE así como los vuelos directos Madrid-Barajas.

²⁴⁴ Inicialmente estaba prevista para cinco, finalmente se incluyó asimismo el aeropuerto de Alicante por tener un flujo de ciudadanos ecuatorianos importante.

No hay que olvidar los vuelos directos que vienen desde Quito o Guayaquil a Madrid, con ciudadanos ecuatorianos que no reúnen las condiciones de entrada exigibles.

Es de resaltar también que los flujos de ciudadanos subsaharianos que llegan al aeropuerto de Madrid-Barajas, se producen principalmente a través de Egipto y Dakar, habiendo sido en estas rutas donde más documentaciones falsas han sido detectadas por la policía de fronteras, hasta un total de 212 durante el año 2002.

Se han detectado flujos de ciudadanos bolivianos procedentes de Buenos Aires (Argentina) en la compañía Aerolíneas Argentinas en el vuelo diario AR1130, llegada a las 07:30 horas.

- Aeropuerto del Prat:

Flujos de ciudadanos asiáticos, procedentes de El Cairo (pakistaníes, hindúes, chinos etc.) que intentan entrar en España portando documentación falsa de Japón o Indonesia.

Igualmente se ha detectado una importante afluencia de ciudadanos ecuatorianos, procedentes de Holanda a través de vuelos interiores del espacio Schengen.

Respecto de los vuelos procedentes de Argelia, se han detectado flujos de argelinos, en algunos casos, portando documentación falsa, principalmente de Francia.

- Aeropuerto Reina Sofía (Tenerife Sur):

Las incidencias más destacables se producen en los vuelos de la compañía AVENSA, procedentes de Caracas, donde se ha comprobado la llegada de ciudadanos venezolanos, ecuatorianos, bolivianos, etc., que no reúnen alguno de los requisitos exigibles para la entrada a territorio nacional.

- Aeropuerto de Málaga:

Destacar que en el citado aeropuerto, tienen su llegada un número importante de ciudadanos de la extinta Unión soviética, especialmente mujeres con la intención de dedicarse al ejercicio de la prostitución, aunque manifiesten su intención de venir de turismo.

- Aeropuerto de Gran Canaria:

Flujos de pasajeros procedentes de Mauritania y de diversas nacionalidades de la zona subsahariana, que portan, en algunos casos, documentaciones falsas y en otros no reúnen los requisitos exigidos para acceder a territorio nacional.

Básicamente lo que se pretendía con el operativo implantado era dar respuesta al fenómeno de la inmigración a través de los puestos fronterizos aéreos,²⁴⁵ en su aspecto preventivo, teniendo

²⁴⁵ En fecha 20-05-2003 el Presidente del Gobierno español, realizaba declaraciones en los medios de comunicación, con motivo de la nueva reforma de la ley de extranjería, relativas a las medidas preventivas necesarias en los aeropuertos españoles en evitación de la inmigración ilegal, toda vez que "por los mismos se produce la mayoría de las entradas de los irregulares".

como Objetivo General evitar la inmigración ilegal procedente de Sudamérica y África, así como la detección de documentos o títulos de viaje falsos o falsificados. Para ello, se impartieron las directrices encaminadas a ejecutar el plan de acción, sobre aquellos vuelos que la autoridad policial considerara encuadrados en los denominados “vuelos calientes”.²⁴⁶

En relación con lo anterior, los primeros resultados estadísticos²⁴⁷ sobre el funcionamiento de la “Operación ICARO”, con datos comparativos del año 2002 y el 2003, referidos sobre los meses de febrero y marzo, en cuanto a personas retornadas fueron espectaculares:

El total de retornados de los seis aeropuertos en el mes de febrero de 2002 fue de 570, siendo para el mismo mes del año 2003 de 1213. Asimismo, estos datos de retornados en el mes de marzo fueron respectivamente 551 (2002) y 1270 (2003).

Este incremento en los retornos, supuso un porcentaje de + 112,8 % en el mes de febrero y un + 130,4 % en el mes de marzo.

A nivel individual fueron los aeropuertos de Madrid, Barcelona y Alicante los que tuvieron un incremento porcentual de retornados más destacado. En este sentido Madrid tuvo un aumento de un 92,7% en el mes de febrero (510 febrero 2002, 983 febrero 2003),

²⁴⁶ Entre las recomendaciones de la UFADE para la puesta en acción del operativo, destacan:

- Se incoará el retorno a todo extranjero que no reúna los requisitos exigibles para la entrada en el territorio nacional. En cuanto a la limitación de estancia, cuando el requisito sea el de acreditar que dispone de recursos económicos suficientes y estos son escasos, se podrá permitir la entrada reduciendo el tiempo de estancia en proporción a la cuantía de los recursos, estipulando la fecha límite para abandonar el territorio nacional.

- Se prestará especial atención a las líneas aéreas que reiteradamente incumplen sus obligaciones como compañías transportadoras de pasajeros al espacio de la UE, proponiendo la incoación del respectivo expediente sancionador en su caso.

²⁴⁷ Utilizando como fuente la propia UFADE.

siendo en el mes de marzo de un 109,8% (486 marzo 2002, 1020 marzo 2003); Barcelona en el mes de febrero una subida de un 323,8% (21 en febrero 2002, 89 febrero 2003) y en el mes de marzo un 109% (22 en marzo 2002, 46 marzo 2003); Alicante en el mes de febrero un incremento de un 2600% (4 en febrero 2002, 108 febrero 2003), en marzo de un 1086% (15 en marzo 2002, 178 marzo 2003).²⁴⁸

7.5 OBSERVACIONES Y CIERTOS INDICADORES SOBRE LA INMIGRACIÓN IRREGULAR²⁴⁹

Aparte de la población registrada, existe en España una cierta presencia de población extranjera en situación irregular. Sin embargo, el volumen de esta población no es tan alto como a veces se quiere señalar, hasta erróneamente, por fuentes oficiales. Su número se ha visto reducido considerablemente con las regularizaciones y la política de contingentes llevada a cabo durante distintas coyunturas políticas y con marcos legales de extranjería diferentes.²⁵⁰

Hacer una estimación del volumen total de esta población siempre es arriesgado, pero hay indicadores que permiten aproximarse a ella. Si nos remontamos al Informe del OPI de 1996, se hacía este ejercicio, llegando a una estimación de unas 65.000 personas, aproximadamente el 25% de la población registrada. Esta cifra incluía los irregulares “sobrevenidos” (los que por una razón u otra no pudieron renovar sus permisos de residencia) y sus familiares, que se estimaban entre 25.000 y 30.000 personas. El número

²⁴⁸ Es de reseñar que el aumento tan significativo de los aeropuertos de Barcelona y Alicante se debió especialmente al control que se realizó sobre los vuelos procedentes de Ámsterdam con ciudadanos ecuatorianos.

²⁴⁹ Para otros indicadores de interés, con respecto a la presión migratoria, ver el apartado del trabajo de campo.

²⁵⁰ Ver apartado del trabajo referente al marco legislativo.

de solicitudes presentadas en el proceso extraordinario de documentación, que tuvo lugar a consecuencia de la aprobación del nuevo Reglamento de ejecución de la LO 7/85, que ascendió a unas 25.000, confirmaban la estimación inicial más bien a la baja. Hay estimaciones mucho más altas, como la que realiza L. CACHÓN (1999) en su monografía (un 52% de los trabajadores extranjeros estarían indocumentados), pero no hay índices objetivos que respalden tales cifras.²⁵¹ Otra estimación relevante es la realizada por el documento de estrategia sobre la política de inmigración y asilo de la UE, durante la presidencia austriaca, en julio de 1998 (Documento de estrategia sobre la política de inmigración y asilo, dirigido al comité K4, ref. CK4 27 ASIM 170), que preveía un volumen anual de inmigrantes, en la UE, de 1,5 millones por año, partiendo de la base de que uno de cada dos inmigrantes al mundo occidental es “emigrante ilegal”.

El problema de la inmigración irregular es que no es sólo un *stock* que se pueda ir controlando poco a poco, sino que es un flujo que trae cada año nuevos efectivos que van adaptando sus estrategias de entrada a las medidas de control que se van adoptando. La mayor presión migratoria desde el principio de los años 90 procede de Marruecos. Si tomamos como indicador de la conflictividad potencial de los nacionales de un país en materia de inmigración irregular el número de rechazados en frontera, los datos del Ministerio del interior son contundentes: en 1995, 173.988 personas fueron rechazadas en frontera por carecer de la documentación necesaria, de las cuales 168.704 eran de nacionalidad marroquí, lo que representa

²⁵¹ En algunos debates sobre la inmigración se han aportado cifras sobre la bolsa de ilegales en España estimando (manifestaciones realizadas por la ponente) que estaría en torno a unas 500.000 personas. Esta cantidad vendría relacionada con la estimación del número de inmigrantes nuevos que se incorporan al territorio nacional anualmente, cifra comprendida entre 70.000 y 80.000 individuos. Conferencia impartida por la profesora A. BADIA, catedrática de Derecho Internacional Público de la Universidad de Barcelona (2003).

casi el 97% del volumen total de rechazados. En el año anterior, que incluía como fronteras exteriores las de Francia y Portugal, al no estar en vigor el Convenio de Schengen, los marroquíes representaban también el 95,6% de todos los rechazados en fronteras.

Otros indicadores de inmigración irregular, como pueden ser el número de extranjeros expulsados, confirman la tendencia: Marruecos y Argelia se encuentran a la cabeza del número de expulsiones ejecutadas en los últimos años. A partir del año 1993, que registró un incremento importante, se produjo una inflexión a la baja en el número de expulsados, llegando a estabilizarse por debajo de las 5.000 personas por año, siendo en la actualidad superada notablemente estas cifras con la aplicación de la nueva normativa de extranjería. En cuanto a tendencias, se aprecia un descenso de los expulsados nacionales de Perú y República Dominicana a partir de 1995, que parece ligado a la implantación del visado para estos dos países en el año anterior; una reducción significativa de las expulsiones de nacionales de China a partir de 1994, y por el contrario un incremento en los últimos años de los colectivos procedentes de Ecuador, Colombia y Brasil en cuanto al continente Americano, así como de Rumania y Polonia en Europa (ver diversos datos actualizados en las tablas estadísticas, gráficos y anexos correspondientes al capítulo 8 de esta memoria de tesis: "trabajo de campo y estadísticas diversas").

Otro dato llamativo de la Dirección General de Policía, que tiene que ver con la presencia de extranjeros irregulares, es que, del análisis de las once provincias más importantes en esta materia, la media de expulsiones materializadas sobre el total de expulsiones

dictadas en el 2001 no llegó al 13%, aunque en la actualidad la efectividad de este porcentaje va mejorando muy lentamente.²⁵²

Un indicador que merecería por su especificidad, un estudio monográfico exclusivo, es la cuestión de los inmigrantes ilegales menores,²⁵³ tarea que excede las pretensiones iniciales del presente trabajo. No obstante lo anterior, aportaremos algunos datos de forma puntual.

De una forma parcial, por haber centrado su trabajo en la Comunidad autónoma andaluza, M. JIMÉNEZ²⁵⁴ constataba el hecho que desde 1996 aproximadamente, se está produciendo en España y específicamente en Andalucía debido a su situación geográfica, un fenómeno migratorio nuevo, la aparición de menores marroquíes indocumentados no acompañados que cruzan el estrecho clandestinamente. En Andalucía, las asociaciones pro-inmigrantes, los medios de comunicación, las Diputaciones Provinciales de Asuntos Sociales y el Defensor del Pueblo Andaluz, han dado a conocer este fenómeno.²⁵⁵

El hecho es que en la provincia de Sevilla, el número de menores inmigrantes marroquíes internados en Centros de Primera

²⁵² Entre los factores explicativos del escaso número de inmigrantes que llegan a ser expulsados, probablemente se encuentre el coste de la repatriación. Se estima que sólo el precio de los billetes de avión para repatriar a los ecuatorianos es de aproximadamente 885 millones de pesetas, más de 5 millones de euros (dato del 2001).

²⁵³ Análisis que debería tener sus correspondientes subapartados en función del origen del menor (países del Este de Europa, magrebies, subsaharianos, sudamericanos...)

²⁵⁴ Antropóloga, Waslala, colectivo para la animación sociocultural.

²⁵⁵ El Defensor del Pueblo Andaluz, en su informe de 1996, recoge en una queja (96/2337), su intervención ante el Gobierno Civil de Cádiz para evitar la expulsión de un ciudadano marroquí aparentemente menor de edad -carecía de documentación- al que le habían notificado orden de expulsión a pesar de encontrarse ingresado en el Hospital con un diagnóstico inicial de "hipotermia y estado comatoso tras haber estado un tiempo indefinido en el mar".

Acogida ha ido en aumento en los últimos años,²⁵⁶ y se ha de tener en cuenta igualmente que no todos los menores que llegan se encuentran en centros de acogida muchos están en la calle y no todos los datos que ellos aportan son los propios, a veces los ocultan para protegerse o un mismo menor ofrece varias identidades. Por lo tanto los datos ofrecidos por la Delegación de Asuntos Sociales no reflejan el número total de menores, pero sí nos confirma un aumento progresivo en los últimos años y las previsiones futuras que apuntan a un aumento considerable.

En sus conclusiones la antropóloga citada apunta:

“Podemos afirmar que existe un flujo migratorio en aumento de menores marroquíes solos indocumentados que salen de Marruecos y llegan a Andalucía cruzando el estrecho de forma clandestina. De entre todos los menores que llegan algunos son niños de la calle,²⁵⁷ niños que pasan el día en la calle y niños que hacen de ella un modo de vida.²⁵⁸ Los menores encuentran graves problemas para su inserción en la sociedad de acogida, principalmente porque sus expectativas laborales no encajan con la respuesta formativa que encuentran” (JIMÉNEZ, 2000: 10).

En relación con los menores inmigrantes, los medios de comunicación catalanes²⁵⁹ se han hecho eco del informe del Centro de

²⁵⁶ Algunos datos según la Delegación Provincial de Asuntos Sociales de Sevilla eran: 9 menores en el año 1996, 54 en el 97, 66 en el 98, 84 en el 99, sobrepasando la centena en el 2000...

²⁵⁷ M. JIMÉNEZ delimita esta noción de niño de la calle en su monografía manifestando: *“Es importante delimitar el concepto de niño de la calle. En Marruecos ser un niño de la calle no es sinónimo de estar estigmatizado, en la mayoría de los casos tiene un componente económico y social, es una forma de ganarse la vida, de colaborar con la economía de la familia. La calle se convierte así en un medio laboral tradicional. Entre estos niños hay algunos que viven en la calle y hacen de ella su modo de vida, la mayoría inhalan cola, por eso se les llama niños de la cola”* (2000: 6).

²⁵⁸ Una de las características principales, que se atribuye a estos niños marroquíes, es su gran agresividad, circunstancia que es corroborada por los mismos educadores de los centros. *“Esta es la respuesta que ellos dan ante la disciplina que se les propone, la sienten como un ataque”* (JIMÉNEZ, 2000: 10).

²⁵⁹ Entre los cuales se encuentra el diario “metro” de Barcelona, portada de fecha 30-04-2003.

Estudios Jurídicos de la *Generalitat de Catalunya*.²⁶⁰ El documento presentado, precisa que unos 400 menores, entre los que predominan los de origen magrebí, mal viven en Cataluña, estando concentrados básicamente en la localidad de Barcelona y las principales ciudades metropolitanas. La hipótesis, del centro mencionado, es que la mayoría de estos “niños de la calle” cruzaron España escondidos entre las ruedas de camiones y autobuses. Otra estimación de la *Generalitat* es que entre 1998 y mayo del 2002²⁶¹ llegaron al Principado un total de 1659 menores solos e indocumentados, de los cuales quedarían actualmente los 400 señalados, aunque la mitad de los mismos no se encuentran fichados. En cuanto a los medios de vida de los menores predominarían los que se ven abocados a la delincuencia cometiendo hurtos y pequeños robos,²⁶² no descartando que fueran participes en diferentes ámbitos de la economía sumergida y asimismo ejerciendo la mendicidad. El perfil del “niño de la calle” sería: varón (solamente un 3% de sexo femenino)²⁶³ de quince años de media y procedente normalmente de Marruecos.

Otra crónica más inmediata, en relación con la migración de menores, es el informe denuncia de SOS Racismo, publicado en mayo de 2005, el cual critica con especial dureza la política de extranjería adoptada con respecto a los menores retornados a Marruecos, para lo cual se realizó una investigación a 28 menores retornados en el año 2004:

²⁶⁰ Hecho público el 29-04-2003.

²⁶¹ La misma fuente considera que el 2001 fue el año de más afluencia, aportando una cifra aproximada de unos 600, habiendo disminuido el flujo a partir de los atentados del 11 de septiembre.

²⁶² Un 33% confiesa haber cometido más de un delito y algunos reconocen ser multirreincidentes.

²⁶³ La mitad de estas niñas en cambio proceden de los países del Este de Europa.

“El 100% de los menores fueron retornados sin garantías y en contra de su voluntad. Todos están intentando volver a emigrar. Todos”.

De esta manera comienza el informe “Menores en las fronteras: de los retornos efectuados sin garantías a menores marroquíes y de los malos tratos sufridos”, elaborado por SOS Racismo y el Colectivo *Al Jaima*, y avalado por el Consejo General de la Abogacía Española.

El estudio plantea que en la actualidad existe una contradicción legal²⁶⁴ cuando se pretende “proteger al menor mediante la expulsión”. El principio de que un niño siempre está mejor en su entorno familiar no es confirmado por las administraciones de las comunidades autónomas antes de ejecutar el retorno. Y, en cambio, “se lleva a cabo a modo de sanción, haciendo prevalecer los intereses de la política de extranjería centrada en controlar la inmigración irregular”.

Las cifras aportadas en el informe son desgarradoras. Todos los menores entrevistados quieren regresar a España, de hecho todos lo han intentado una vez devueltos. El 21% (siete casos) lo han logrado y ahora están en una situación de desprotección en Madrid, Cataluña o Algeciras.

Ante la reiterada afirmación de que los retornos siempre se hacen con garantías, el estudio refleja que en el 93% de los casos las familias de los menores no fueron avisadas que su hijo iba a regresar. De hecho, el 75% de los jóvenes volvió a su casa después de haber vendido sus zapatillas o de haber mendigado. En algunos

²⁶⁴ Para situar el marco legal de referencia ver artículos específicos de la actual “Ley de extranjería” y del Reglamento de desarrollo de la misma, siendo respectivamente el artículo 35 (LO 4/2000) y artículo 92 (RD 2393/2004).

casos recorrieron decenas de kilómetros a pie, y el 11 % decidió no volver a su hogar y se convirtió en un niño de la calle.

Además, tras su retorno el 100% declara haber sido maltratado (patadas, golpes, tortazos), y al 29% le fue aplicada la ley de Extranjería marroquí (que no distingue entre adulto y menor), esto hizo que al 75% se le sancionara a pagar una multa.

El informe se pregunta qué garantías de retorno pueden aportar las comunidades autónomas cuando la situación escolar, con un elevado absentismo, en Marruecos es muy alarmante. La antropóloga M. JIMÉNEZ, coordinadora de la investigación, añadió: “Lo que se practica es una expulsión, porque no se protege el retorno. Para que se haga con garantías se debe proteger el interés superior del menor y se debe demostrar que ese menor está mejor en su casa, con su familia, que en España”. Junto a la antropóloga JIMÉNEZ, la abogada Elena Arce, miembro de la subcomisión de extranjería del Consejo General de la Abogacía española, mostró su preocupación y advirtió “que se está repatriando a menores sin escucharlos previamente y sin asistencia letrada”. El informe sugiere asimismo como posibilidad, que ante la situación de desamparo actual cuando los menores regresen a España pidan asilo político, requiriendo a las administraciones para que concentren sus esfuerzos en la prevención en origen.

Continuando con la problemática del acogimiento de los menores inmigrantes, son sucesos que constatan la gravedad vigente y compleja de la situación actual, fuera de control para las administraciones responsables, la publicación de las informaciones siguientes por si mismas suficientemente representativas:

“Los nueve centros de acogida de menores situados en Barcelona y sus alrededores están al límite. La llegada continua de nue-

vos inmigrantes menores de edad y sin ningún familiar de referencia ha generado una situación de alarma entre la administración y los educadores. Se calcula que desde el pasado mes de octubre cada día llega a Barcelona, como mínimo, un menor marroquí no acompañado.

Desde finales del año pasado, quizás como consecuencia de la regularización, se ha producido un efecto llamada, especialmente entre los menores marroquíes señala Imma Pérez, responsable de la dirección general de Atenció a la Infància i l'Adolescència (Dgaia) de la Generalitat. En los primeros cuatro meses del 2005 se ha producido un aumento del 51% de menores inmigrantes no acompañados. De mantenerse el ritmo actual, este año podrían llegar hasta 420 menores, que se sumarían a los que ya están aquí. Actualmente, la Generalitat cuenta sólo con 212 plazas disponibles en la red de centros de urgencias que se ven desbordados para atender la constante llegada de nuevos inmigrantes. Distintas fuentes coinciden en que el centro más saturado, que acoge a un número de menores muy por encima de su capacidad, es el albergue Alcor, en el barrio de Poble nou (...) La situación se repite también en Andalucía y en Madrid. El Defensor del Pueblo Andaluz, José Chamizo, ha calificado la situación actual de locura y ha advertido que la capacidad de la Junta de Andalucía para acoger a inmigrantes menores de edad se está agotando, por lo que reclama ayudas de la UE y del Gobierno central y pide a Marruecos que colabore en la repatriación de estos chicos. La consejera para la Igualdad y Bienestar Social de la Junta, Micaela Navarro, reconoció que todos los centros de acogida están al doble de su capacidad. Según los datos de la Cruz Roja, desde enero hasta ahora han llegado a la costa granadina unos 110 menores, frente a los 61 llegados en todo el año pasado. Anteayer mismo, arribaron once a Motril en una patera en la que viajaban 59 personas. Chamizo atribuye esta actividad a las mafias, aunque este extremo fue desmentido de inmediato por el cónsul general de Marruecos en Sevilla, Tarik Louajri, que lo explica por el reagrupamiento familiar.

Desde Catalunya, el fenómeno no sólo preocupa por el número de esos jóvenes sino también por su edad. Llegan ya con 11 y 12 años, y como sus predecesores, se han jugado la vida debajo de un camión o en una patera para entrar en España, aunque la mayoría llegan camuflados en coches de otras familias. Desembarcan en Andalucía, pero esa comunidad es sólo un lugar de paso, ya que su destino final es Madrid o Barcelona. En Tánger y otras regiones de su alrededor existe una verdadera fascinación por Barcelona, que muchas veces tiene su origen en el Barça, explica Imma Pérez. La obsesión de estos chicos es venir a trabajar para poder enviar el dinero a sus padres. Nadie les explica que legalmente no pueden empezar a trabajar hasta los 16 años -en Marruecos pueden hacerlo desde los 14-. Actualmente en Catalunya el 42,7% de menores recién llegados tienen ya entre 13 y 15 años, mientras sólo el 37% tienen entre 16 y 18 años.

El año pasado, la Generalitat repatrió a Marruecos 14 menores y ese año en tan sólo cinco meses se han devuelto 11, que pronto serán 13. Imma Pérez lo llama reagrupación familiar y se indigna ante las críticas. Niños de 12 a 14 años no hacen nada aquí, no pueden trabajar, no tienen interés en estudiar, se deprimen y su situación se deteriora. Tienen que volver a su casa, excepto que allí exista una situación de riesgo, pero en general estamos ante un problema de pobreza, no de malos tratos. La Generalitat asegura que en todas las repatriaciones se ha contactado con las familias de origen para garantizar su acogida. Pero las críticas contra esas repatriaciones arrecian” (La Vanguardia, 04-07-2005).

También dentro del ámbito territorial catalán y en referencia a determinadas actuaciones de su Policía Autonómica, con competencia en materia de menores, se publicaron asimismo en la prensa catalana preocupantes revelaciones de intervenciones de este cuerpo policial relacionadas con la problemática existente entorno a la delincuencia juvenil, y en especial la incidencia y alarma provocada por los delitos cometidos por menores de determinados grupos nacionales:

“(...) El medio centenar de Mossos d'Esquadra que integran el grupo de menores no da abasto. Sólo hasta agosto habían realizado 1.300 detenciones, frente a las 1.064 del año pasado. El incremento, de un 22%, no hace más que reflejar un problema cada vez más visible en las calles: crece alarmantemente el número de menores rumanos sin escolarizar que delinque por las calles por orden de sus familias. Además, siguen llegando a la ciudad sin cesar niños magrebís, solos y sin familia, de los que un porcentaje alto acaba delinquiendo para poder salir adelante. Los delitos y las faltas que protagonizan estos menores son fundamentalmente hurtos, estafas, algunos atracos en plena calle y robos con violencia, especialmente en los establecimientos comerciales (...) En estos momentos hay un centenar de menores en Barcelona, entre rumanos y marroquí, que protagonizan la mayoría de los delitos y faltas que disparan las estadísticas, en este grupo se incluyen a los menores inimputables, es decir, aquellos rumanos menores de 14 años a los que no se les puede detener y que, como tienen familia, tampoco se les puede encerrar cautelarmente en un centro de menores” (La Vanguardia, 29-09-2005).

“(...) Los Mossos d'Esquadra, en colaboración con la Policía Nacional, han detenido a tres parejas de origen rumano que presuntamente utilizaron a quince menores a su cargo para cometer unos

600 hechos delictivos, entre robos con fuerza e intimidación, estafas y hurtos, sobre todo a turistas en Barcelona (...) Los hijos e hijas de las tres familias, dirigidos y supervisados por sus padres, acumulaban más de 600 hechos delictivos en los dos últimos años, de los cuales unos 250 fueron protagonizados por menores de 14 años (...) Según los Mossos d'Esquadra, por primera vez en España una investigación policial consigue estructurar la argumentación jurídica necesaria para acusar a los padres de los delitos cometidos por sus hijos" (Agencia EFE, 27-03-2006).

7.6 ACOTACIONES SUCINTAS SOBRE LAS REDES DE INMIGRACIÓN ILEGAL

Las vías de acceso, procedimientos y medios empleados por la inmigración irregular, individual u organizada, son tan variados como la propia imaginación e ingenio humanos sean capaz de materializar, canalizándose tanto por puntos habilitados como no habilitados para la entrada de personas en el país de destino, si bien los que generan una mayor alarma social son los ejecutados a través de organizaciones de delincuentes o mafias, denominación habitual que los medios de comunicación social vienen dando en los últimos años; pudiendo afirmar también que la mayor parte de los intentos ilegales de acceso a nuestro territorio, se realizan mediante el empleo de la infraestructura de recursos humanos y materiales de estas organizaciones de delincuentes especializados en tal actividad, que reciben como contraprestación importantes cantidades de dinero.

Habiendo constatado el hecho que gran parte de la inmigración ilegal entra en España a través de redes delictivas de diferente grado organizativo.²⁶⁵ Realizaremos a continuación una descripción

²⁶⁵ Según el informe "Las fronteras virtuales en la red", que fue presentado por el Observatorio Español en Internet (OEI) el tres de junio de 2004, cada año 50.000 inmigrantes son víctimas de las redes de inmigración ilegal, que ofrecen todo tipo de trámites y oportunidades a través de atractivas ofertas en Internet. El informe revela que "entre 80.000 y 100.000 inmigrantes (de los 500.000 que ingresan cada año), utilizan Internet como medio complementario o logístico para su entrada en el país", y que cada vez proliferan más páginas destinadas a brindar información y toda clase de asesorías, que son utilizadas por buen número de inmigrantes.

teniendo en cuenta, por un lado, las estrategias empleadas en función del punto de origen de los inmigrantes que utilizan “sus servicios”, y por otro, el *modus operandi* específico de estos grupos mafiosos:

a) La inmigración procedente de África, no obstante su impacto en los medios de comunicación, es la menor organizada a nivel de redes. Fundamentalmente el origen o partida de estos flujos ilegales se distribuye prácticamente por toda la costa marroquí, aunque el método más utilizado ha sido llegar a Ceuta o Melilla desde Marruecos y, desde allí, intentar el paso del Estrecho por medio de pateras,²⁶⁶ barcos pesqueros, ocultos en las bodegas de los *ferrys* o en camiones de mercancías. Siendo en los últimos tiempos cuando también se ha incrementado notablemente la segunda vía de acceso al territorio del Estado, especialmente utilizada por naturales del África subsahariana, como es la llegada a través del archipiélago canario empleando asimismo pateras o embarcaciones de mayor capaci-

²⁶⁶ Las entradas ilegales por puntos no habilitados del litoral suelen realizarse mayoritariamente por la costa gaditana, en grupos que suelen oscilar entre 20 y 50 personas por “patera” normalmente naturales del área del Magreb (fundamentalmente de Marruecos) o del África Subsahariana. Los inmigrantes irregulares, víctimas de las mafias, previo abono de una importante cantidad económica, son concentrados en un punto determinado de la costa de Marruecos y embarcados en pateras pilotadas por miembros de dicha organización hasta otro punto de la costa española. Aquí son abandonados a su suerte (a veces con resultados trágicos dado que la mayor parte de ellos no sabe nadar lo que imposibilita en muchos casos su acceso a tierra firme) o esperados en el mismo lugar u otro previamente convenido por diferentes componentes de la organización que se encargarán de su traslado a determinadas provincias del territorio del Estado e incluso del resto de la UE.

En ocasiones el origen de partida de las pateras no se encuentra en la misma costa de Marruecos, sino en buques mercantes o barcos pesqueros que los desembarcan con aquéllas en aguas más próximas a las costas españolas. Asimismo, por otro lado, también acontece que en ocasiones el inmigrante irregular, normalmente marroquí, una vez en territorio español es secuestrado por otros miembros de la organización hasta que por familiares de aquél en Marruecos entregan una nueva suma económica a cambio de su libertad.

dad, entre las que se encuentran los denominados por la prensa mediática “cayucos”. En este caso, parten primordialmente de las costas africanas más cercanas (Mauritania, Senegal, Guinea Bissau, Cabo Verde...).

Aparte de los procedimientos tradicionales descritos, ante el aumento del control en las fronteras, se han ido sofisticando también los métodos de entrada. En este sentido (ver nota explicativa anterior) se han detectado puntualmente “barcos nodriza con pasaje inmigrante”, que junto con sus respectivas embarcaciones son transportados a zonas marítimas cercanas al lugar del desembarco prefijado.

Por otro lado, en referencia a épocas pasadas, los programas de acogida de inmigrantes africanos ilegales asentados en Ceuta y Melilla generaron igualmente, en su día, un nuevo tráfico de inmigrantes ilegales, que eran conducidos a estas ciudades desde la Península o desde otros países europeos para acogerse a estos programas.

En definitiva el Sur de la Península Ibérica y en especial el área de influencia del Estrecho de Gibraltar juntamente con las islas Canarias, vienen siendo reiteradamente, por su proximidad geográfica con el continente africano, las principales zonas de entrada en el territorio del Estado (y por tanto de la UE) de inmigrantes irregulares originarios de África, si bien se viene constatando la aparición de nuevas vías de acceso.²⁶⁷

²⁶⁷ Para facilitar por un lado la detección, interceptación y en su caso rescate, de quienes irregularmente pretenden acceder al territorio del Estado (básicamente frontera Sur) por puntos no habilitados a tal efecto, así como para la persecución de quienes pretendan introducir droga por similares procedimientos y lugares, se instauró desde mediados del año 2002 el llamado Sistema Integrado de Vigilancia Exterior (SIVE).

El SIVE básicamente es un sistema operativo que, sobre un soporte técnico, aporta la información obtenida en tiempo real a un centro de control que imparte

Significación aparte merece el drama personal de los episodios periódicos de asaltos fronterizos ocurridos en las ciudades de Ceuta y Melilla especialmente, debido a su repercusión mediática, los acaecidos durante los meses de septiembre y octubre de 2005. Dichos sucesos ponen al descubierto de forma reiterada y dramática la voluntad permanente de estos colectivos de inmigrantes clandestinos, básicamente de origen subsahariano, que sumidos en la angustia y desesperación están dispuestos a agruparse haciendo causa común para franquear cualquier tipo de barrera u obstáculo con el objetivo final de acceder “a la opulencia y fortuna del primer mundo e intentar conseguir sus sueños personales dentro de las oportunidades que ofrece el llamado estado del bienestar europeo”. Para ello no dudan si hace falta poner en riesgo la integridad física e incluso su propia vida, todo lo cual ha determinado por su gravedad que en

las órdenes necesarias para la interceptación de cualquier elemento que se aproxime al territorio nacional desde la mar, permitiendo hacer un uso más eficiente de los recursos humanos y materiales.

Para desempeñar sus funciones el SIVE está integrado por un subsistema de detección, constituido a su vez por varias estaciones sensoras que constan de sensores radar capaces de detectar las embarcaciones a 10 kilómetros de distancia, cámaras de vídeo de gran alcance, intensificadores de luz y cámaras de infrarrojos, que en acción de conjunto permiten la visión nocturna y diurna, confirmando la presencia de embarcaciones e identificarlas a 5 kilómetros de distancia, un subsistema de comunicaciones, que asegura la comunicación de forma protegida y confidencial en tiempo real mediante la transmisión de imágenes, voz y datos, y un subsistema de mando y control, ubicados en las salas de los Centros Operativos de Servicios (COS) de las comandancias de la Guardia Civil que se encargan de centralizar las señales emitidas, controlar las estaciones sensoras por telemando, así como la emisión de órdenes a las unidades de interceptación.

En definitiva el SIVE permite:

- Detectar a larga distancia las embarcaciones que se aproximen al litoral.
- Identificar el tipo de embarcación y a sus tripulantes con el fin de comprobar la posible actuación ilegal de los mismos.
- Coordinar el seguimiento, en su caso, de la embarcación, utilizando para ello los medios marítimos, aéreos y terrestres con que se cuenta.
- Interceptar o auxiliar a los inmigrantes irregulares.
- Interceptar y detener a los presuntos delincuentes que cometan ilícitos penales en la zona marítima vigilada

algunos de los incidentes referidos se hayan producido, con la pérdida de vidas humanas, desenlaces trágicos no deseados.

Estas avalanchas de inmigrantes, que por sí mismas son suficientemente descriptivas de la situación creada en la zona fronteriza de ambas ciudades autónomas, han dejado en clara evidencia la política de control de fronteras llevada a término por su falta de previsibilidad manifiesta. El problema lejos de ser coyuntural tiene visos de continuidad *sine die*, debido paradójicamente a que su solución pasa necesariamente por una estrecha y eficaz colaboración con las autoridades marroquíes, en la tarea de evitar o al menos encauzar las concentraciones humanas de inmigrantes procedentes del África negra en el territorio fronterizo de su responsabilidad. No podemos olvidar tampoco, a pesar de la “cooperación leal” sin paliativos reclamada de Marruecos, los intereses políticos bien definidos de la monarquía marroquí con respecto a la soberanía de dichas ciudades. No obstante la encrucijada descrita, entendemos que no solamente es una cuestión bilateral entre los reinos de España y Marruecos, toda vez que como miembros de la UE constituimos la frontera sur de la misma, por lo que la implicación comunitaria de Bruselas se estima asimismo fundamental en las decisiones finales para dar respuestas definitivas e inaplazables al problema existente.

Se ha de tener presente asimismo que en la tragedia humanitaria descrita *supra* la intervención de las mafias dedicadas al tráfico de seres humanos es una pieza fundamental del nudo gordiano, aunque no la única, para entender el escenario actual y abordar las soluciones adecuadas, ya que son estos grupos criminales organizados los que obtienen pingües beneficios, en su actividad delictiva de ofrecer la infraestructura necesaria para trasladar a los inmigrantes subsaharianos desde sus países de origen hasta las inmediaciones del perímetro fronterizo de las plazas españolas. Así, previo pa-

go de cantidades estipuladas, que teniendo en cuenta el nivel adquisitivo de su "clientela", constituye una extorsión de las personas que se someten a estos grupos de delincuencia organizada, se inicia su particular peregrinación de final incierto por el continente africano. La cruda realidad es que, pese al quebranto económico ocasionado y los grandes sacrificios personales, la culminación del periplo sólo podrá ser alcanzada por algunos "privilegiados".

A continuación se aportan diferentes comunicaciones, de prensa escrita con línea editorial diversa, que coinciden en transmitir la trascendente y comprometida problemática expuesta:

Alrededor de un centenar inmigrantes subsaharianos, que integraban un grupo de más de medio millar de asaltantes, han conseguido alcanzar territorio español tras saltar la doble valla fronteriza entre Marruecos y Melilla la pasada madrugada (El Mundo, 27-09-2005).

Un nuevo asalto masivo de alrededor de 500 inmigrantes subsaharianos al doble perímetro de impermeabilización fronteriza que separa Melilla de Marruecos, ocurrido anoche entre las 22.00 y las 23.00 horas, se ha saldado con más de 30 heridos, ninguno de gravedad, según fuentes policiales. En el asalto, el segundo ocurrido en menos de 24 horas, consiguieron entrar en Melilla unos doscientos inmigrantes subsaharianos, que llegaron hasta la Comisaría de Policía y el Centro de Estancia Temporal de Inmigrantes (CETI) (...) Así las cosas, la Delegación del Gobierno ha elevado a 1.150 el número de "sin papeles" que se encuentran en la ciudad, cuando el CETI sólo puede albergar unos 480, por lo que han instalado tiendas de campaña en los alrededores del recinto (La Vanguardia, 28-09-2005).

Cinco inmigrantes subsaharianos han muerto esta madrugada en un asalto masivo de unos 500 inmigrantes para entrar en Ceuta saltando la valla que separa la ciudad española con Marruecos, tras lo cual, el Gobierno español ha decidido que el Ejército apoye las tareas de control en las fronteras de Ceuta y Melilla (...) La vicepresidenta del Gobierno negó que estas avalanchas sean resultado de algún tipo de "efecto llamada" y argumentó que, en un año, ha descendido un 40 por ciento tanto la llegada de inmigrantes ilegales en pateras como la entrada a través de las fronteras de Ceuta y Melilla, por lo que espera que se trate de "un fenómeno coyuntural" (...) El jefe de la oposición, Mariano Rajoy, calificó los incidentes "con muertos y cientos de heridos" como "uno de los más graves de los últimos 25 años". El presidente del PP acusó al Gobierno de haber actuado con "irresponsabilidad" y "con absoluta dejadez" ante las advertencias del PP sobre el "efecto llamada" de la última regularización de inmigrantes, y, sobre todo, ante los asentamientos y traslados a la frontera permi-

tidos y efectuados por el propio reino marroquí (La Vanguardia, 29-09-2005).

Cinco inmigrantes han muerto esta madrugada en la valla fronteriza que separa Ceuta de Marruecos tras un intento masivo de entrada. Las autopsias a dos de los fallecidos han revelado orificios de bala. El Cuerpo Nacional de Policía asegura que miembros de la Gendarmería marroquí hicieron uso de sus armas de fuego contra los subsaharianos (...) El recuento final de la Guardia Civil y la Policía Nacional de Ceuta ha dejado en 156 el número de inmigrantes subsaharianos que han conseguido entrar irregularmente en Ceuta tras la avalancha. La Delegación del Gobierno ha tenido que ampliar la capacidad del Centro de Estancia Temporal de Inmigrantes (CETI) para poder asistirles (El Mundo, 29-09-2005).

El director de Amnistía Internacional, Esteban Beltrán, ha pedido que se realice "una investigación imparcial e independiente" sobre la muerte de cinco inmigrantes en el asalto de la valla en Ceuta la madrugada del miércoles. En esta línea, la Asociación Pro derechos Humanos también ha pedido la creación de una Comisión internacional. Ambas ONG denuncian, además, expulsiones ilegales a Marruecos (Europa Press, 01-10-2005).

El ministro español de Asuntos Exteriores, Miguel Ángel Moratinos, ha propuesto a la Comisión Europea que se envíe, "a la mayor brevedad posible", una misión de la UE a Marruecos para analizar el fenómeno de la inmigración y señalar áreas de actuación urgente (La Vanguardia, 03-10-2005).

El asalto masivo a la doble valla de Melilla registrado esta madrugada, a partir de las 5.15 horas, se ha saldado, según el último balance, con cuatro guardias civiles, tres soldados y 50 inmigrantes heridos, después de que 700 subsaharianos accedieran en avalancha, logrando su propósito de acceder a la Ciudad Autónoma unos 400, según informaron hoy a Europa Press fuentes policiales (ABC, 03-10-2005).

"Vivimos en un espacio sin fronteras, pero necesitamos la solidaridad europea para el control de esa frontera exterior común", señaló el secretario de Estado de Asuntos Europeos, Alberto Navarro, quien recordó que la UE puso en marcha en mayo en Varsovia una agencia de fronteras exteriores. Y añadió que es necesario "dotar de recursos suficientes el nuevo fondo de control de fronteras que se crea en el marco de las nuevas perspectivas financieras" (...) "El 99% de los subsaharianos que circundan los enclaves españoles han transitado por Argelia y atravesado a escondidas su frontera con Marruecos", asegura Mehdi Lahlu, un intelectual de izquierdas marroquí autor de varios trabajos sobre la inmigración. "Sólo una mínima proporción entran por el aeropuerto de Casablanca" (El País, 04-10-2005).

Unos 400 inmigrantes, divididos en dos grupos, han protagonizado esta noche un nuevo asalto a la valla de Melilla. Casi un centenar ha entrado en España (...) Trece de los inmigrantes resultaron heridos,

la mayoría por cortes y contusiones aunque los hay también con fracturas y traumatismos craneoencefálicos (*El Mundo*, 05-10-2005).

Por quinta vez en la última semana, la valla fronteriza entre Melilla y Marruecos ha sido asaltada por un grupo masivo de inmigrantes. En torno a las 06.00 horas de hoy, cerca de 1.000 subsaharianos han intentado entrar a Melilla en avalancha saltando la doble valla que separa la ciudad española de Marruecos a lo largo de todo el perímetro fronterizo, según informaron a *Europa Press* fuentes de la Delegación del Gobierno (*La Vanguardia*, 06-10-2005).

Seis inmigrantes fueron abatidos a tiros por la policía marroquí cuando participaban en un intento de avalancha abortado en la madrugada de ayer en la valla de Melilla. Los agentes dispararon contra los inmigrantes cuando éstos se abalanzaron sobre ellos para saltar (*La Razón*, 07-10-2005)

Segundo jueves de muerte en la frontera de Melilla. Una nueva matanza perpetrada por el ejército de Marruecos. A tiro limpio, el ejército de Mohamed VI consiguió ayer abortar el último intento protagonizado por medio millar de inmigrantes subsaharianos que trataban de alcanzar suelo español. Si el jueves de la semana pasada fueron cinco los muertos en la alambrada de Ceuta, ayer murieron seis en Melilla (*La Vanguardia*, 07-10-2005).

A estas alturas pocos pueden dudar: el tema de Ceuta y Melilla se nos ha ido de las manos. El goteo de muertos que se viene produciendo desde agosto, al intentar penetrar en las dos ciudades españolas colectivos de subsaharianos, es de una enorme gravedad y lamentablemente de difícil solución. Estamos, muy probablemente, ante una medida de acción de las autoridades marroquíes para presionar a las españolas. La avalancha casi diaria en las últimas fechas de inmigrantes tratando de saltar las vallas entre ambos países viene dejando imágenes dantescas, que ayer se saldaron con seis inmigrantes muertos y decenas de heridos. Lo que empezó como un problema menor es de una enorme gravedad y con una muy difícil solución por parte de la UE, donde convergen demasiados intereses cruzados entre socios para que se dé una respuesta satisfactoria para España. Digámoslo claro: la solución no se ve por ningún sitio y la cuestión no se encarrilará hasta que Marruecos quiera. Las excusas dadas hasta la fecha por las autoridades marroquíes casan mal con la realidad, ya que si de algo no carece el régimen marroquí es de un muy completo sistema de seguridad tanto militar como policial. El viaje relámpago de la vicepresidenta María Teresa Fernández de la Vega debe ir acompañado de una reflexión a fondo sobre los errores cometidos en la política de inmigración y los riesgos que conllevan cantinelas propagadas durante demasiado tiempo como el papeles para todos (Artículo publicado en *La Vanguardia* de 07-10-2005, firmado por su Director José Antich)

Al menos 500 inmigrantes subsaharianos han sido trasladados en los últimos días por las autoridades marroquíes desde las cercanías de la frontera hispano-marroquí entre Nador y Melilla hasta el sureste

del país en la frontera con Argelia ya en el desierto del Sáhara, según confirmó el coordinador de Inmigración de la ONG Médicos sin Fronteras (La Vanguardia, 07-10-2005).

Marruecos niega haber expulsado inmigrantes al desierto pese a las imágenes que lo prueban (La Vanguardia, 08-10-2005).

Unos 30.000 inmigrantes esperan en Argelia y Marruecos para saltar las vallas fronterizas de Ceuta y Melilla, según el informe de la misión técnica enviada por la Comisión Europea a la zona, que ha presentado esta tarde el comisario de Seguridad, Libertad y Justicia, Franco Frattini, al Consejo de Ministros de Justicia e Interior de la UE (...) El informe detalla que hay 20.000 inmigrantes en Argelia "esperando" para viajar a Marruecos, y otros 10.000 ya en este país preparados para traspasar la frontera española. El estudio completo estará listo "a comienzos de la semana que viene", según ha explicado Frattini en rueda de prensa (...) Para solucionar este problema es necesario acometer una serie de medidas de forma inmediata, entre ellas mejorar la formación de los agentes fronterizos marroquíes, desarrollar programas de lucha contra la trata de seres humanos, habilitar mecanismos para que los servicios de inteligencia de la UE y Marruecos intercambien información, y realizar análisis de riesgos de los fenómenos migratorios (El País, 12-10-2005).

Nuevo asalto a la valla (...) Según la Delegación del Gobierno alrededor de una docena de inmigrantes intentaron cruzar a Melilla desde Marruecos, pero sólo lo consiguieron siete, ya que el resto fueron repelidos por los agentes de la Guardia Civil que vigilan la frontera (...) El de esta madrugada no es el primer intento de salto que se produce en los últimos días, ya que el 20 de diciembre se registró uno similar (La Vanguardia, 29-12-2005).

La Guardia Civil conocía desde diciembre la muerte de 1.200 irregulares rumbo a Canarias. Bajo el título "Fallecimiento masivo de inmigrantes", el número dos del Instituto Armado ordenó a las Comandancias de Las Palmas y Tenerife que intensificaran la vigilancia (...) Así consta en una nota interna remitida desde Madrid a Canarias en la que se dice también que habrían embarcado unos 2.500 "sin papeles" en los últimos 45 días (ABC, 21-03-2006).

Un total de 32 subsaharianos, que formaban parte de un grupo de 57 inmigrantes ilegales, murieron tras el naufragio de su embarcación en las aguas de Nuadibú (norte de Mauritania), en una tentativa de inmigración ilegal a las Islas Canarias, informaron hoy fuentes de la gendarmería Mauritania (La Vanguardia, 03-04-2006).²⁶⁸

²⁶⁸ Una nueva manifestación de la misma tragedia humanitaria, con matices propios, que ha representado una nueva crisis en el control de fronteras del archipiélago canario, ha sido las nuevas oleadas de inmigrantes subsaharianos acontecidas en el mes de mayo de 2006.

Las afluencias masivas de ciudadanos originarios de Senegal, Mauritania, Malí, Sudan, Nigeria, Níger, Guinea Bissau, Cabo Verde, Costa de Marfil, Gambia... significaron para Canarias la superación de los récords históricos en la llegada diaria de inmigrantes (el 18/05/2006 la marca establecida era de 647 inmigrantes en

b) Las más organizadas son las redes chinas, que utilizan para la introducción clandestina de ciudadanos chinos diversas rutas, dependiendo fundamentalmente de la capacidad económica del inmigrante. La más barata es la que hace Pekín-Moscú-Ucrania-Bratislava-Praga-Alemania-Francia-España, atravesando las fronteras de los Estados europeos por pasos clandestinos y en horas nocturnas. Las más caras incluyen la falsificación de pasaportes de países que no necesitan visado para entrar en España, como pueden ser Japón o Bolivia.

c) La inmigración ilegal procedente de Hispanoamérica también utiliza los servicios de las redes de inmigración, accediendo preferentemente por vía aérea a países como Alemania, Holanda o Portugal. Con traslado a España por carretera, ferrocarril o vuelos interiores.

un día). La situación, fue tildada por el Gobierno de Canarias de "gravísima", siendo desbordados los servicios médicos, policiales, judiciales y de ayuda humanitaria ante la llegada de indocumentados. Las autoridades canarias estimaron sobrepasada holgadamente la cifra de 2500 inmigrantes llegados, que se encuentran en espera de ser repatriados o trasladados. En esta ocasión se utilizaron para el transporte, básicamente, los llamados periódicamente "cayucos", embarcaciones con unas dimensiones y capacidad muy superiores a las populares "pateras", que según fuentes oficiales partían primordialmente de las costas de Senegal y Mauritania (el precio tasado por las mafias es de unos 1200 € por inmigrante).

La reacción gubernamental consistió en la aprobación del Plan África y la solicitud de ayuda logística a la UE a través de la Agencia Europea de Control de Fronteras Exteriores (FRONTEX).

El referido Plan África, según la vicepresidenta del Gobierno María Teresa Fernández de la Vega, ha de representar: "Más control y vigilancia, más cooperación diplomática, más ayuda humanitaria y más Europa". En esta línea de actuación el gobierno se comprometió a enviar a la zona tres patrulleras y tres aeronaves más, además de las patrullas conjuntas que ya operan en Marruecos y Mauritania, para maniobrar en Nigeria, Níger y Guinea Bissau. Potenciando asimismo la apertura de nuevas embajadas en los países implicados.

La misma portavoz del gobierno manifestó que, gracias al aumento de los recursos en la lucha contra las mafias y en la mejora de los servicios de inteligencia, en 2006 se habían desarticulado 172 redes, un 31% más que en 2005; habiéndose detenido a 727 personas, un 25% más; como resultado de 798 operaciones policiales.

d) Las organizaciones que trafican con inmigrantes procedentes de la Europa del Este son todavía muy rudimentarias y cuentan con infraestructuras muy pobres, aunque están creciendo rápidamente.

Muchas de las redes de inmigración aludidas, suelen incluir entre sus servicios al inmigrante ilegal la oferta de empleo al llegar al país Schengen de destino. El tipo de empleo ofertado pertenece generalmente a la economía sumergida, muchas veces en condiciones muy duras, sin seguros sociales ni reconocimiento de derechos laborales. Algunos trabajan en condiciones de casi esclavitud, controlados por las mafias hasta que paguen en su totalidad el precio exigido por éstas para sus “servicios”. La consecución de documentación falsificada es otro aspecto de este negocio repugnante.²⁶⁹

Quienes llegan a España a través de las redes de inmigración ilegales suelen ser mayoritariamente inmigrantes jóvenes, entre 18 y 30 años, existiendo una cierta especialización por nacionalidad en el tipo de empleo sumergido al que se dedican. Especial referencia merece el tema de la mujer, ya que, aunque tradicionalmente se ha dicho que en las migraciones predominaban los hombres, en los últimos años esta situación está cambiando, adquiriendo una importancia creciente la mujer, que suele ser la más explotada.

Por otro lado y en relación con la lucha contra las mafias organizadas con una actitud muy crítica, yendo más allá del problema estrictamente policial, e intentando abordar el problema de fondo J. DE LUCAS en su ponencia realiza las siguientes reflexiones sobre el tema:

²⁶⁹ Se estima en fuentes de la Comisión Europea que los traficantes de seres humanos introducen cada año en la Europa Occidental a 120.000 mujeres y niños con la finalidad de explotarlos no sólo sexualmente sino también en el plano laboral.

“Las coartadas para la creación de los fobotipos acerca de la inmigración (es decir, finalmente, de la inmigración como "problema") son, insisto, admirablemente sutiles: la lucha contra los irregulares se apoya en el combate contra la esclavitud simbolizado en la lucha frente a las mafias, y en la necesidad de evitar la regularización como instrumento recurrente pero indiscutiblemente precario, para alcanzar otro modelo más estable. Sin embargo, uno y otro argumento se revelan puramente instrumentales. En efecto, la capacidad mediática de la imagen de la "patera", el auténtico símbolo del "problema migratorio" en nuestro país, ha inspirado sin duda la reconducción de la política migratoria (si cabe hablar en esos términos) que pone el énfasis cada vez más en el discurso del orden público, de la seguridad, de la eficacia policial, pero ahora con la coartada de evitar riesgos a los propios inmigrantes, de luchar contra su explotación. Como si todo el problema de la inmigración fuera una cuestión de lucha de las fuerzas de orden contra los invasores de la península y contra las mafias que trafican con ellos. Que el día en que acabemos con pateras pondríamos el punto final al problema de la inmigración. Por eso, hay que localizar las pateras, quemarlas, en un espectáculo a ser posible televisado (como se queman los alijos de "droga"), detener a los explotadores que se lucran con la desesperación. Así, se nos ilustra abundantemente sobre la capacidad de esas mafias, sobre sus redes y flotas, dotadas incluso con los más modernos instrumentos de navegación por satélite, y sobre la lucha incansable de la Guardia Civil que patrulla el estrecho y las costas españolas. Ahora, en las Canarias, que, haciendo bueno el viejo calificativo platónico de "islas afortunadas", estarían en el punto de mira de la práctica totalidad del tercer mundo (en especial de las mujeres subsaharianas embarazadas, si tuviéramos que creer lo que nos cuentan insistentemente en algunos medios de comunicación y lo que proclama el Gobierno español).

Es verdad que hay que eliminar esas mafias y luchar contra esas (y otras) modalidades de explotación. Pero quien crea el problema de la inmigración no son las pateras, no son quienes las construyen o navegan con ellas. No hace falta cavilar mucho para descubrir la paradoja de proclamar esa coartada al tiempo que se mantiene restricciones en el reconocimiento de derechos fundamentales a los extranjeros pobres, se porfía en la negación del principio de igualdad, se refuerza el laberinto de un estatuto jurídico que golpea doblemente a las mujeres inmigrantes y que se asemeja al paradigma de lo que más repugna al Derecho, la incertidumbre en la condición de sujeto de derechos, como lo muestra la monstruosa definición de seres humanos como "ilegales". Son en no poca medida esos instrumentos jurídicos los que crean la ilegalidad, los que hacen posible el negocio de las mafias y del trabajo clandestino, y no al revés" (2000: 9-10).

Capítulo 8

TRABAJO DE CAMPO Y ESTADÍSTICAS DIVERSAS

Antes de adentrarnos en el trabajo de campo realizado en el puesto fronterizo del Prat de Llobregat,²⁷⁰ realizaremos una reseña necesaria del aeropuerto objeto de estudio:

El aeropuerto de Barcelona del Prat de Llobregat²⁷¹ es el segundo aeropuerto español y el décimo europeo en cuanto a pasajeros. Está especialmente dedicado a conexiones con aeropuertos nacionales y europeos. El volumen total de pasajeros en el año 2004 fue de 25.096.628.²⁷² El 40% del tráfico es nacional, el 42% de esta-

²⁷⁰ Tablas y gráficos de elaboración propia utilizando las fuentes que se determinarán oportunamente.

²⁷¹ El aeropuerto está dirigido por Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea (AENA) una entidad pública de negocios perteneciente al ministerio de fomento. Además del aeropuerto del Prat, AENA dirige otros 46 aeropuertos españoles.

²⁷² Al objeto de observar la evolución este mismo dato referido a otros años fue de: 17.421.721 (1999), 19.480.990 (2000), 20.747.482 (2001), 21.345.873 (2002), 22.751.916 (2003). Se aportan las tablas estadísticas confeccionadas a partir de los datos facilitados por AENA y, como complemento del trabajo, el gráfico del tráfico mensual de viajeros desgregado por meses.

TRÁFICO MENSUAL DE VIAJEROS -TOTAL MENSUAL-, según estadísticas de AENA

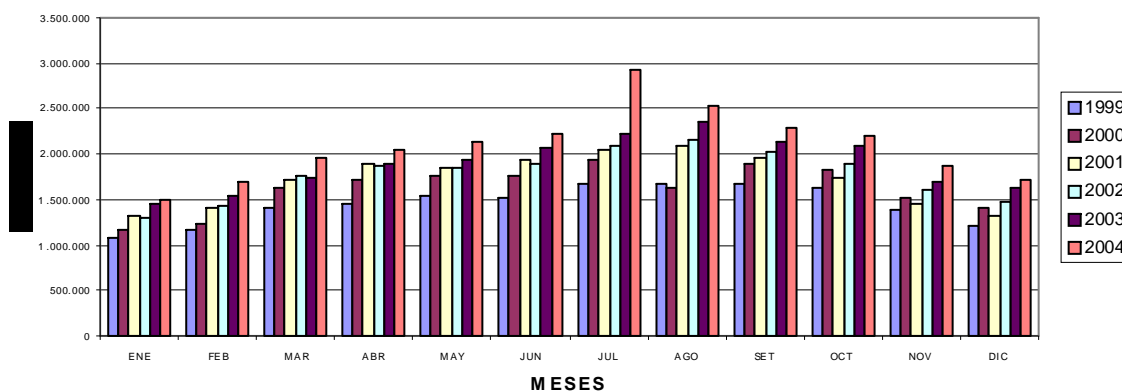
AÑO	ENE	FEB	MAR	ABR	MAY	JUN	JUL	AGO	SET	OCT	NOV	DIC	TOTAL
AÑO 1.999	1.079.947	1.172.864	1.409.105	1.458.000	1.533.632	1.517.340	1.678.650	1.677.348	1.677.390	1.619.037	1.376.760	1.221.648	17.421.721
AÑO 2.000	1.156.796	1.243.340	1.633.142	1.713.840	1.766.132	1.766.130	1.930.556	1.629.639	1.897.920	1.827.853	1.512.210	1.403.432	19.480.990
AÑO 2.001	1.329.993	1.405.432	1.715.292	1.892.219	1.850.750	1.931.831	2.043.083	2.085.972	1.968.064	1.738.999	1.457.636	1.328.211	20.747.482
AÑO 2.002	1.301.977	1.427.345	1.758.288	1.860.151	1.858.353	1.884.792	2.086.836	2.153.541	2.028.131	1.901.384	1.600.780	1.484.295	21.345.873
AÑO 2.003	1.447.377	1.535.770	1.749.214	1.897.255	1.930.620	2.060.299	2.215.812	2.350.975	2.131.655	2.100.664	1.702.286	1.629.989	22.751.916
AÑO 2.004	1.501.780	1.697.096	1.958.778	2.047.100	2.144.105	2.219.267	2.935.671	2.523.307	2.281.096	2.203.534	1.860.314	1.724.580	25.096.628

dos miembros de la UE, y el 8% de terceros países. Una cantidad importante de vuelos internacionales va al Reino Unido e Irlanda, lo que significa que la proporción total de vuelos no provenientes del espacio Schengen²⁷³ alcance el 10% del tráfico total.

Las funciones de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado en el puesto fronterizo son (datos del año 2004):

El Cuerpo Nacional de Policía es responsable del control de frontera en el aeropuerto. Siendo la cantidad total de miembros del

TRÁFICO MENSUAL DE VIAJEROS (Aeropuerto del Prat de Llobregat)



²⁷³ En cuanto al "espacio Schengen". Fue firmado en junio de 1985 por cinco países (el Benelux, Alemania y Francia), tras el Convenio de aplicación de Schengen de junio de 1990 se incorporaron sucesivamente Italia (noviembre, 1990), España y Portugal (junio, 1991), Grecia (noviembre, 1992), Austria (abril, 1995) y, finalmente, Finlandia, Suecia y Dinamarca (diciembre, 1996), y, aunque no miembros de la UE, Noruega e Islandia. A fecha 2004, el espacio Schengen lo constituyen 15 países. Por tanto los Estados que aplican el Convenio Schengen son: Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, España, Finlandia, Francia, Grecia, Holanda, Islandia, Italia, Luxemburgo, Noruega, Portugal y Suecia. En la lógica de la "flexibilidad de la UE", faltan Gran Bretaña e Irlanda. Actualmente, entre los países anteriormente aludidos, se aplican las siguientes medidas: 1) La supresión de los controles de personas en las fronteras interiores, en particular la supresión de obstáculos y restricciones a la circulación en los pasos fronterizos de carretera en las fronteras interiores (excepto en Grecia). 2) La introducción y aplicación del régimen de Schengen en los aeropuertos y aeródromos. 3) La realización de los controles en las fronteras exteriores y medidas destinadas a mejorar la seguridad de dichas fronteras. 4) La política común en materia de visados. 5) La lucha contra el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas. 6) La responsabilidad en materia de asilo. 7) La ejecución de las solicitudes de asistencia judicial internacional.

CNP en el aeropuerto de 90, de los cuales 54 se dedican directamente al servicio de control de frontera. La Guardia Civil (GC) es responsable de la seguridad en el aeropuerto para varios sectores, como control de armas y explosivos, control fiscal, y la custodia del aeropuerto mismo, que incluye la vigilancia de los accesos al y desde el aeropuerto.²⁷⁴ Estos deberes contribuyen a la seguridad fronteriza directa e indirectamente. La cantidad total de miembros de la GC operativos es de 292.

También en controles de seguridad y seguridad general la Guardia Civil es respaldada por una empresa de seguridad privada. La coordinación de servicios entre las autoridades gubernativas y la empresa colaboradora tiene lugar en comités de seguridad expresos, locales y centrales.

8.1 ESTADÍSTICAS POLICIALES DEL PUESTO FRONTERIZO DEL PRAT

Como trabajo de campo se han extraído las actuaciones policiales²⁷⁵ genéricas del Puesto Fronterizo de la Comisaría del Aeropuerto del Prat de Llobregat,²⁷⁶ utilizando como fuente los partes

²⁷⁴ El Aeropuerto de Barcelona (El Prat) es controlado por 90 video cámaras, con fines de vigilancia y seguridad.

²⁷⁵ Comprendidas entre los años 2000 al 2004.

²⁷⁶ En el aeropuerto del Prat de Llobregat, al ser España firmante del mismo, se aplica la normativa del Acuerdo Schengen. Por su interés en la operativa de control se realiza una breve exposición con los conceptos a tener en cuenta en el "cruce de fronteras" dentro del espacio Schengen:

- El Acuerdo de Schengen distingue según se trate de "fronteras interiores o exteriores":

- Se entiende por fronteras interiores: las fronteras terrestres comunes de las Partes contratantes, así como sus aeropuertos por lo que respecta a los vuelos interiores y sus puertos marítimos por lo que respecta a los enlaces regulares de transbordadores con procedencia o destino exclusivamente en otros puertos de los territorios de las Partes contratantes y que no efectúen escala en los puertos ajenos a dichos territorios.

mensuales de extranjería de la unidad policial de Fronteras, confec-

- Por fronteras exteriores: las fronteras terrestres y marítimas, así como los aeropuertos y puertos marítimos de las Partes contratantes, siempre que no sean fronteras interiores.

- Las fronteras interiores podrán cruzarse en cualquier lugar sin que se realice control alguno de las personas.

- No obstante, cuando así lo exijan el orden público o la seguridad nacional, una Parte contratante podrá decidir que se efectúen en las fronteras interiores y durante un período limitado controles fronterizos nacionales adaptados a la situación.

- En principio, las fronteras exteriores sólo podrán cruzarse por los pasos fronterizos y durante las horas de apertura establecidas.

- Los pasajeros de un vuelo procedente de terceros Estados que embarquen en vuelos interiores serán sometidos previamente, a la entrada, a un control de personas y a un control de los equipajes de mano en el aeropuerto de llegada del vuelo exterior. Lo mismo se observará con respecto a los pasajeros que embarquen en un vuelo con destino a terceros Estados.

- Por vuelo interior se entiende todo vuelo con procedencia o destino exclusivamente en los territorios de las Partes contratantes, sin aterrizaje en el territorio de un tercer Estado (todo Estado que no sea una de las Partes contratantes).

- La circulación transfronteriza en las fronteras exteriores se efectuará con arreglo a los siguientes principios uniformes:

a) El control de las personas incluirá no sólo la comprobación de los documentos de viaje y de las restantes condiciones de entrada, de residencia, de trabajo y de salida, sino también la investigación y la prevención de peligros para la seguridad nacional y el orden público de las Partes contratantes. Dicho control se referirá asimismo a los vehículos y objetos que se hallen en poder de las personas que crucen las fronteras, y cada Parte contratante lo efectuará de conformidad con su legislación, en particular en lo que se refiere al registro de los mismos.

b) Todas las personas deberán ser objeto de al menos un control que permita determinar su identidad tras haber exhibido o presentado documentos de viaje.

c) A la entrada deberá someterse a los extranjeros a un control minucioso, con arreglo a lo dispuesto en la letra a).

d) A la salida se procederá al control que exija el interés de todas las Partes contratantes en virtud del derecho de extranjería y en la medida en que sea necesario para investigar y prevenir peligros para la seguridad nacional y el orden público de las Partes contratantes. Dicho control se efectuará sobre los extranjeros en todos los casos.

e) Si no pudieran efectuarse dichos controles por circunstancias especiales se establecerán prioridades. A este respecto, el control de la circulación a la entrada tendrá prioridad, en principio, sobre el control a la salida.

- La entrada en vigor del Convenio de Aplicación del Acuerdo Schengen entraña la supresión de los controles en las fronteras interiores y el traslado de éstos a las fronteras exteriores.

- Toda persona que haya entrado regularmente por la frontera exterior de una de las Partes Contratantes que aplican el Convenio tendrá derecho, en principio, a circular libremente por el territorio de todas ellas durante un período que no supere los tres meses por semestre.

cionándose a partir de los mismos las tablas estadísticas de los años 2000, 2001, 2002, 2003 y 2004. Los conceptos que se han reflejado en las tablas mencionadas son: a) expulsados salidos (expulsiones ejecutadas por línea aérea), b) retornados,²⁷⁷ c) solicitudes de asilo, d) readmisiones en llegada, e) readmisiones denegadas, f) readmisiones de salida, g) salida de extraditados, h) salida de liberados, i) llegada de deportados, j) número de diligencias tramitadas en el puesto fronterizo, k) detenidos (haciendo constar si es nacional o extranjero), l) motivos de la detención²⁷⁸ y m) identificados por aplicación de la Ley 1/92 de Protección de la Seguridad Ciudadana.

²⁷⁷ Se trata del antiguo concepto de rechazo en frontera. En las tablas se aporta la causa o motivación que fundamentan el retorno, habiéndose actualizado la nomenclatura acorde con la normativa de extranjería a partir del 2004 por: carecer documento de viaje, documento falso, carecer visado, visado falso, carecer documento justificativo, carecer medios económicos, estar incluido en el Sistema de Información Schengen (SIS) y otros.

²⁷⁸ Con respecto al motivo de la detención, se habrá de tener en cuenta que un mismo detenido lo puede haber sido por diversos hechos en vía penal, constando en las tablas realizadas todos los delitos imputados. Asimismo en el caso de ser el detenido extranjero, también podría verse incurso en detención por aplicación de la ley de extranjería de forma individual o conjuntamente con un delito común. Precisamos igualmente que los motivos de detención por ley de extranjería son básicamente por estancia irregular o entrada ilegal formalizándose en estos casos respectivamente expedientes sancionadores administrativos con propuestas de expulsión o devolución de acuerdo a la normativa.

COMISARÍA-PUESTO FRONTERIZO DEL PRAT DE LLOBREGAT

AÑO 2000:	ENE	FEB	MAR	ABR	MAY	JUN	JUL	AGO	SET	OCT	NOV	DIC	TOTAL
Expulsados Sdos.	22	7		4	10	10	7	12	3	7	16	23	121
RETORNADOS:	60	53	84	88	65	69	67	61	52	53	60	37	749
Inmigración Ilegal	41	39	64	77	51	56	44	45	41	47	54	32	591
Medios Económicos													0
Dtos. Incompletos	5	9	15	7	6	9	18	12	8	4	3	1	97
Dto. Falso -Ppte.-	8	2	3		5	3	2	2	2	1	1	2	31
Dto. Falso -Resid.-					2	1		2			1	1	7
Dto. Falso -Visado-	1	2	1				1		1				6
Dto. Falso -Sello-													0
Dto. Falso -D.N.I.-							2						2
Prohibición Entrada	5	1	1	4	1					1	1	1	15
Asilo Admitido					1	4			1	1	3	1	11
Asilo Denegado		1	5			1				1		2	10
Readmis. Llegada			3	2		2	1	1		1	1		11
Readmis. Denegada							1						1
Readmisión Salida	1				1	1	1	1					5
Sda. Extraditados	1	1			2	2	3	3		1		2	15
Sda. Liberados	3	1		1		1	1						7
Llda. Deportados		2				2			1	1			6
DILIGENCIAS:	182	205	238	294	301	308	296	362	427	345	302	328	3588
Detenido Español	2	2			2	2	2	1	4	4	2	1	22
Detenido Extranjero	19	38	31	15	23	25	22	29	29	24	38	23	316
Motivos detención:													
Requisitoria		5	2	2	2	2		3	4	4	1	1	26
Delito		3	3	2	9	3	3	3	2	3	2	6	39
Falta				1			1	2	3				7
Falsificación Dto.	15	31	27	12	15	21	20	23	24	18	30	17	253
Ley Extranjería	17	25	25	13	16	22	19	24	27	21	33	19	261
L.E. Sin detención			1		4						4		9
L.E. Guardia Civil			2					2	1			2	7
Identificados Cª	15	10	13	10	15	9	30	19	44	26	39	29	259
Identificados Calle	40	10	6	8	10	19	89	89	122	153	187	222	955

COMISARÍA-PUESTO FRONTERIZO DEL PRAT DE LLOBREGAT

ANO 2001:	ENE	FEB	MAR	ABR	MAY	JUN	JUL	AGO	SET	OCT	NOV	DIC	TOTAL
Expulsados Sdos.	18	6	27	18	40	47	38	43	30	29	73	39	408
RETORNADOS:	48	34	51	43	44	57	40	43	23	34	43	34	494
Inmigración Ilegal	41	16	36	32	32	40	24	31	16	22	27	31	348
Medios Económicos	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Dtos. Incompletos	5	10	6	9	7	8	14	3	6	10	2	2	82
Dto. Falso -Ppte.-	1	1	4	0	1	2	1	7	0	2	9	0	28
Dto. Falso -Resid.-	0	4	1	0	2	2	0	1	0	0	2	0	12
Dto. Falso -Visado-	0	1	2	1	1	4	0	0	0	0	3	1	13
Dto. Falso -Sello-	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Dto. Falso -D.N.I.-	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Prohibición Entrada	1	2	2	1	1	1	1	1	1	0	0	0	11
Asilo Admitido	1	0	1	1	0	0	1	1	0	0	0	0	5
Asilo Denegado	1	0	0	1	1	0	2	1	0	0	1	0	7
Readmis. Llegada	0	3	1	4	6	6	4	6	5	6	2	10	53
Readmis. Denegada	1	0	0	0	0	0	5	0	0	0	0	1	7
Readmisión Salida	3	0	0	0	0	1	0	0	0	1	3	0	8
Sda. Extraditados	2	3	0	2	2	1	3	2	0	1	1	0	17
Sda. Liberados	1	1	1	0	1	2	0	0	0	0	0	0	6
Lda. Deportados	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	1
DILIGENCIAS:	243	218	301	378	336	393	443	507	415	448	370	453	4505
Detenido Español	4	5	3	1	5	2	8	3	2	1	3	3	40
Detenido Extranjero	20	21	32	27	37	33	29	33	21	26	29	47	355
Motivos detención:													
Requisitoria	3	3	0	2	4	3	3	3	1	2	5	4	33
Delito	3	3	7	2	16	6	9	11	8	6	11	18	100
Falta	2	1	1	0	0	0	3	0	0	0	1	0	8
Falsificación Dto.	10	13	9	19	10	5	7	13	6	2	6	19	119
Ley Extranjería	6	12	26	23	22	23	19	20	9	20	15	23	218
L.E. Sin detención	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
L.E. Guardia Civil	1	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	2
Identificados C ^a	25	13	23	12	32	31	28	31	29	79	32	40	375
Identificados Calle	251	169	230	240	377	253	237	236	260	320	300	219	3092

COMISARÍA-PUESTO FRONTERIZO DEL PRAT DE LLOBREGAT

AÑO 2002:	ENE	FEB	MAR	ABR	MAY	JUN	JUL	AGO	SET	OCT	NOV	DIC	TOTAL
Expulsados Sdos.	43	56	66	57	82	87	83	72	91	112	78	84	911
RETORNADOS:	43	22	31	55	13	37	43	21	32	64	38	36	435
Inmigración Ilegal	12	13	22	33	6	13	31	11	21	43	30	21	256
Medios Económicos	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Dtos. Incompletos	24	4	5	9	1	11	7	5	6	7	3	5	87
Dto. Falso -Ppte.-	4	1	2	2	4	3	2	0	2	10	1	5	36
Dto. Falso -Resid.-	1	1	2	0	0	1	0	0	0	0	1	1	7
Dto. Falso -Visado-	1	0	0	10	1	9	0	1	0	0	1	4	27
Dto. Falso -Sello-	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Dto. Falso -D.N.I.-	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Prohibición Entrada	1	3	0	1	1	0	3	4	3	4	2	0	22
Asilo Admitido	1	0	4	1	0	0	2	0	0	0	0	0	8
Asilo Denegado	0	0	0	0	1	0	1	0	0	0	0	0	2
Readmis. Llegada	9	1	7	2	10	6	3	1	1	2	1	6	49
Readmis. Denegada	0	2	0	1	0	0	1	0	1	1	1	2	9
Readmisión Salida	2	1	1	0	1	0	0	0	0	1	5	1	12
Sda. Extraditados	2	2	1	2	0	0	1	0	1	2	1	0	12
Sda. Liberados	0	0	0	0	0	0	2	0	0	1	0	0	3
Llda. Deportados	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
DILIGENCIAS:	446	402	499	501	374	387	456	569	384	470	366	339	5193
Detenido Español	0	5	3	0	2	4	0	4	5	0	8	3	34
Detenido Extranjero	32	32	35	29	45	29	22	36	27	31	22	14	354
Motivos detención:													
Requisitoria	5	7	5	3	6	4	0	7	2	1	3	2	45
Delito	8	17	15	12	17	7	17	13	16	13	7	8	150
Falta	1	0	0	2	0	1	2	4	5	4	7	0	26
Falsificación Dto.	17	9	16	2	13	9	0	5	0	4	4	0	79
Ley Extranjería	13	16	11	16	29	13	8	14	9	11	12	9	161
L.E. Guardia Civil	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Identificados C ^a	43	37	30	42	36	17	39	86	59	54	26	23	492
Identificados Calle	254	288	203	215	180	185	552	750	832	721	720	714	5614

COMISARÍA-PUESTO FRONTERIZO DEL PRAT DE LLOBREGAT

AÑO 2003:	ENE	FEB	MAR	ABR	MAY	JUN	JUL	AGO	SET	OCT	NOV	DIC	TOTAL
Expulsados Sdos.	94	136	130	92	88	149	95	80	59	95	138	81	1237
RETORNADOS:	54	89	49	20	36	70	100	59	32	57	101	54	721
Inmigración Ilegal	36	76	39	8	26	51	95	39	17	44	72	38	541
Medios Económicos	0	0	0	0	0	0	2	0	8	0	0	0	10
Dtos. Incompletos	7	1	4	5	4	7	0	12	2	5	5	10	62
Dto. Falso -Ppte.-	3	2	1	1	1	4	0	5	1	1	11	1	31
Dto. Falso -Resid.-	0	0	1	2	2	1	3	1	0	0	3	2	15
Dto. Falso -Visado-	4	2	3	1	1	4	0	2	2	5	3	0	27
Dto. Falso -Sello-	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	5	0	5
Dto. Falso -D.N.I.-	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2
Estancia Agotada	2	0	0	0	0	0	0	0	0	2	2	1	7
Prohibición Entrada	2	6	1	3	2	3	0	0	2	0	0	2	21
Asilo Admitido	0	4	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	4
Asilo Denegado	0	0	0	0	1	2	0	0	1	0	1	0	5
Readmis. Llegada	0	7	1	4	3	3	3	3	3	1	5	0	33
Readmis. Denegada	0	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	2
Readmisión Salida	4	0	2	0	0	0	2	1	1	0	0	0	10
Sda. Extraditados	1	0	3	1	1	2	2	2	3	0	0	3	18
Sda. Liberados	0	0	0	0	1	2	0	1	0	0	0	0	4
Llda. Deportados	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
DILIGENCIAS:	380	309	277	380	373	468	411	191	414	453	318	316	4290
Detenido Español	1	2	2	0	0	7	1	0	1	2	0	2	18
Detenido Extranjero	26	28	23	18	18	35	29	0	30	50	38	39	334
Motivos detención:													
Requisitoria	0	10	1	2	2	7	5	0	2	6	1	2	38
Delito	13	7	7	2	1	9	7	0	2	13	13	7	81
Falta	1	2	9	1	4	7	3	0	2	5	2	1	37
Falsificación Dto.	3	7	4	7	5	4	1	0	1	1	3	3	39
Ley Extranjería	15	11	10	10	12	19	14	0	27	27	24	31	200
L.E. Guardia Civil	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Identificados C ^a	13	63	49	56	39	56	55	56	59	79	49	58	632
Identificados Calle	388	452	713	1341	998	1216	797	1216	934	1012	1653	1176	11896

COMISARÍA-PUESTO FRONTERIZO DEL PRAT DE LLOBREGAT

AÑO 2004:	ENE	FEB	MAR	ABR	MAY	JUN	JUL	AGO	SET	OCT	NOV	DIC	TOTAL
Expulsados Sdos.	86	82	110	90	77	67	97	103	72	100	77	51	1012
RETORNADOS:	57	76	87	62	39	45	76	55	78	96	145	93	909
A) Carecer Dto. Viaje	3	1	3	0	0	2	9	0	1	0	3	3	25
B) Documento Falso	3	3	2	5	3	7	0	0	2	1	5	3	34
C) Carecer Visado	9	7	7	1	14	3	11	8	5	5	5	3	78
D) Visado Falso	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	2	0	4
E) Carecer Doc. Just.	36	57	64	48	20	29	52	45	65	86	130	82	714
F) Carecer Med. Econ.	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1
G) S.I.S.	0	4	7	5	1	3	3	2	5	2	0	2	34
H) OTROS	6	4	4	2	1	1	1	0	0	0	0	0	19
Asilo Admitido	0	0	0	0	1	0	1	0	0	1	0	0	3
Asilo Denegado	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	2
Readmis. Llegada	3	1	3	0	0	0	0	5	0	1	0	0	13
Readmis. Denegada	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Readmisión Salida	1	0	0	1	4	0	1	0	0	0	1	0	8
Sda. Extraditados	1	3	2	2	1	2	0	1	3	3	0	1	19
Sda. Liberados	0	1	0	1	0	0	0	0	1	0	0	0	3
Lida. Deportados	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
DILIGENCIAS:	270	236	324	336	362	363	36	453	364	445	295	313	3797
Detenido Español	0	0	2	0	2	0	5	3	2	2	4	1	21
Detenido Extranjero	56	28	33	16	27	38	31	22	40	57	28	19	395
Motivos detención:													
Requisitoria	4	0	4	3	4	3	4	5	4	3	1	0	35
Delito	5	5	4	0	7	3	6	8	4	5	1	9	57
Falta	4	8	10	2	5	2	7	4	16	22	14	3	97
Falsificación Dto.	1	0	2	1	1	1	1	7	8	12	8	8	50
Ley Extranjería	43	20	7	11	16	30	20	7	19	31	18	4	226
L.E. Guardia Civil	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Identificados Cª	49	39	63	55	38	29	11	15	32	19	20	47	417
Identificados Calle	1018	1064	875	854	1096	621	486	402	324	205	135	251	7331

El estudio realizado sobre los datos obtenidos, y su correspondiente interpretación, nos aporta una situación puntual de la cual pueden deducirse algunos extremos, de la frontera objeto de análisis. En definitiva el trabajo de campo, al considerar el aeropuerto de Barcelona en su calidad de puesto fronterizo de primer orden, nos ha proporcionado una instantánea valiosa de la presión migratoria existente. El análisis que se realizará sobre el volumen delincencial de la demarcación policial del aeropuerto son datos contrastados que, a parte de su valor objetivo, podrían ser orientativos, con la ponderación oportuna después de realizar las correcciones necesarias, para ayudar a definir, por un lado, los hipotéticos incrementos coyunturales de flujos de inmigración irregular²⁷⁹ y la nacionalidad de la misma, y por otro, el índice porcentual de infracciones penales atribuibles a delincuentes extranjeros. Por ello hemos de subrayar una vez más la especificidad del estudio, verificado en un distrito policial con fronteras exteriores e interiores, toda vez que nos encontramos en un aeropuerto (puesto fronterizo) con vuelos internacionales que genera una gran afluencia de ciudadanos extranjeros en calidad de viajeros o transeúntes de las instalaciones y terminales del mismo. La circunstancia referida aconseja en consecuencia, si pretendemos realizar la comparativa correspondiente con la delincuencia autóctona del territorio policial, no realizar extrapolaciones de las conclusiones de una forma genérica, especialmente en cuanto a la situación y número de detenciones practicadas a súbditos extranjeros en aplicación de la legislación penal.

²⁷⁹ Que no se puede identificar bajo ningún concepto, con equiparaciones simplistas, como necesariamente abocada a la delincuencia, línea argumental que se mantendrá a lo largo del trabajo.

Se ha considerado especialmente reveladores los datos referentes a: expulsados, retornados y detenidos

8.1.1 Expulsados²⁸⁰

Se constata un crecimiento notable de los totales en los sucesivos periodos anuales (ver tablas y gráficos siguientes). Esta circunstancia evidencia el aumento de la presión policial sobre la bolsa de ilegales, coyuntura que se ha visto favorecida por el desarrollo legislativo de la ley de extranjería y especialmente con la entrada en vigor del reglamento de ejecución RD 864/2001, actualmente derogado y sustituido por el inmediato RD 2393/2004, de 30 de diciembre, de reciente entrada en vigor. Todo ello, tras los primeros momentos de incertidumbre en la aplicación de la normativa, ha facilitado la consumación de más expulsiones ejecutadas, no obstante la dificultad operativa y esfuerzo económico que representan dichas actuaciones sancionadoras para la administración central, por ser ésta en última instancia la que realiza el desembolso de los pasajes con fondos del Estado.

Como complemento de este apartado, se han confeccionado tablas estadísticas anuales del 2001 al 2004 de las nacionalidades de los expulsados. Destacando el volumen numérico de expulsiones de súbditos de los países del Este de Europa²⁸¹ y algunos sudamericanos.²⁸² Siendo asimismo notable, a partir del 2003, el número de expulsiones ejecutadas de nacionales de Marruecos.

²⁸⁰ En este concepto se contabilizan los expulsados que se llevan a cabo a través de este aeropuerto, incluyéndose los trasladados por otras unidades policiales de extranjería diferentes a las del Puesto Fronterizo del Prat de Llobregat.

²⁸¹ Ver los datos numéricos relativos a Rusia, Rumania, Ucrania, Bulgaria, Lituania...

²⁸² Ver los datos numéricos relativos a Colombia, Ecuador...

EXTRANJEROS EXPULSADOS EN EL AEROPUERTO DEL PRAT, 2001													
NACIONALIDADES	ENE	FEB	MAR	ABR	MAY	JUN	JUL	AGO	SET	OCT	NOV	DIC	TOTAL
Albania		1	2			1	2	1		1			8
Alemania				1									1
Argentina												1	1
Armenia					1		2						3
Bélgica												1	1
Bielorrusia					1								1
Birmania (Myanmar)					1								1
Bolivia							1	1					2
Brasil			1			2				1	5		9
Bulgaria					2					2	4	1	9
Checa, República									1		3	1	5
Chile						4			1		1	2	8
China					3								3
Colombia	1		2	1	3	3	2	5	2	4	2	2	27
Croacia				1	1		1				1		4
Ecuador							2			4			6
El Salvador								1					1
Estonia									1				1
Filipinas											2		2
Francia			1										1
Georgia												1	1
Guinea Bissau								2					2
Holanda									1				1
Hungría						1							1
India							1						1
Israel	1												1
Letonia												1	1
Lituania	5	1	5	1	5	4	2	3	3	2	5	2	38
Macedonia								1		1			2
Malí			1								1		2
Marruecos	1				1								2
Moldavia			1						1		3		5
Pakistán							1						1
Perú				3	1							1	5
Polonia			1	1		3	2	4	1	1	1	2	16
Rumania	3	3	6	5	9	12	14	17	6	5	10	9	99
Rusia, Federación		1	2	1	4	10	3	1	2	4	10	7	45
Suiza											1		1
Turquía	1		2		2			1			1		7
Ucrania	6		2	4	6	7	5	5	11	4	22	8	80
Uruguay			1					1			1		3
TOTAL	18	6	27	18	40	47	38	43	30	29	73	39	408

EXTRANJEROS EXPULSADOS EN EL AEROPUERTO DEL PRAT, 2002													
NACIONALIDADES	ENE	FEB	MAR	ABR	MAY	JUN	JUL	AGO	SET	OCT	NOV	DIC	TOTAL
Albania	1		1	1	1								4
Alemania	1												1
Argelia			1	2		1							4
Argentina		1					1		2	7			11
Armenia										1		3	4
Australia				1									1
Bielorrusia		6	1				1	1		2			11
Bolivia			1	1						2	1	2	7
Bosnia-Herzegovina								1			1		2
Brasil	1		1				3			1		1	7
Bulgaria	1		6	6	5	3	7	1	3	1	6	9	48
Checa, República	1		4	1			4	2		2		5	19
Chile	2	1	3	2	1	1		3	2	2	2	1	20
Colombia	1	4	11	1	5	2	15	3	4	7	3		56
Croacia	1			1		1	1	1				3	8
Dominicana, Rep.				1									1
Ecuador	1	1	1	4	2	3	2		4	7	4	2	31
Eslovaquia			1			2		1					4
Estados Unidos			1	1									2
Estonia	1				1	1							3
Francia							1						1
Gambia									4				4
Georgia	1		2	1	1			1	1	1		2	10
Ghana									2				2
Guinea Conakry	1											1	2
Honduras			1										1
Hungría						1				1	2		4
Letonia		1			2		1				2		6
Lituania		2	4	6	2	4	7	3	4	2	9	6	49
Macedonia		1		1	1								3
Malí									1				1
Marruecos		1		3	4	1	3	1		1			14
Mauritania			1										1
Moldavia		1	1	1	2	1	1		1	3	2		13
Nicaragua									1				1
Pakistán					1								1
Panamá	2												2
Perú	3				1	2	1	2			1		10
Polonia	2	1	3		5	2	3	1		1	2		20
Rumania	10	10	5	6	28	41	8	39	46	52	23	38	306
Rusia, Federación	4	7	5	5	6	7	4	2	3	8	7	2	60
Senegal	1	1							1	1			4
Turquía										1			1
Ucrania	7	16	12	11	14	14	20	10	12	8	9	12	145
Venezuela		1											1
Uruguay		1		1						1			3
Yugoslavia											1		1
TOTAL	43	56	66	57	82	87	83	72	91	112	78	84	911

EXTRANJEROS EXPULSADOS EN EL AEROPUERTO DEL PRAT, 2003													
NACIONALIDADES	ENE	FEB	MAR	ABR	MAY	JUN	JUL	AGO	SET	OCT	NOV	DIC	TOTAL
Albania	1	9						2		1			13
Argentina						2					1	2	5
Austria											1		1
Bielorrusia						1							1
Bolivia			1				1		1		2		5
Bosnia-Herzegovina						1							1
Brasil	2	1	3			3	1		2	1		1	14
Bulgaria	6	2	4	6	7	10	9	2	9	7	8	3	73
Camerún									1				1
Checa, República		3	3	1		3		2	1				13
Chile	2	2	3	4	1	2	6	5	4	3		2	34
Colombia	9	8	2	4	2	2	5	9		4		1	46
Croacia			1				1						2
Dominicana, Rep.			2	2			1						5
Ecuador	8	4	6	3	5	9	9	10	3	3	8	2	70
El Salvador					1								1
Eslovaquia		1		2	2					1	1		7
Eslovenia											1		1
Estados Unidos		2											2
Estonia							2						2
Francia	1							1					2
Georgia	7		1			2	1				1		12
Gran Malasia											2		2
Honduras					2	1					2		5
Hungría	1	1						2		2			6
Israel								1					1
Lituania	3	9	13	4	4	11	1	2			5	3	55
Malí		1									1		2
Marruecos					1	2	1	11	2	37	40	40	134
Méjico						1			1	2			4
Moldavia	1	1	1		3								6
Nigeria			1							1			2
Pakistán			4		1			2					7
Perú	1			1	1	1		1	1			1	7
Polonia	3	3	6			2	1	1	4	6		2	28
Rumania	38	77	60	54	43	69	39	23	16	12	41	14	486
Rusia, Federación	1	4	3	3	4	6	6		2	2	6	2	39
Senegal		1			1			1					3
Turquía			1						1		3		5
Ucrania	9	6	15	7	9	20	11	5	10	12	11	6	121
Uruguay				1						1	3		5
Uzbekistán					1								1
Venezuela	1					1					1	2	5
Yugoslavia		1							1				2
TOTAL	94	136	130	92	88	149	95	80	59	95	138	81	1.237

EXTRANJEROS EXPULSADOS EN EL AEROPUERTO DEL PRAT, 2004													
NACIONALIDADES	ENE	FEB	MAR	ABR	MAY	JUN	JUL	AGO	SET	OCT	NOV	DIC	TOTAL
Albania		2				1		1					4
Argelia					1								1
Argentina			1					3	1	2			7
Bielorrusia								2			1		3
Bolivia		3	1	7	3	5			1	2	3	2	27
Brasil	2	2	8	2		3	1	11	1	8	12	1	51
Bulgaria	3	3	2		1	2	4	5	1		2		23
Checa, República	1	1											2
Chile		1	6	1		2	2	3	1	8	4	2	30
China			2									1	3
Colombia	1	3	3		2		2	6		1	3		21
Costa Rica										1	1		2
Croacia			1		1			1					3
Dominicana, Rep.			2		1				1	1			5
Ecuador	3		7	5	2		2	9	3	3	4	1	39
Eslovenia	1												1
Estonia	1												1
Gambia								1					1
Georgia	1		5	5			3	2		2	1		19
Holanda	1												1
Honduras			3	1		1				1			6
Hungría			1										1
Letonia			1										1
Lituania		1									1		2
Macedonia				1									1
Malí			1										1
Marruecos	21	36	32	63	45	43	63	35	53	60	22	37	510
Moldavia												1	1
Nigeria					1								1
Paraguay			2										2
Perú		3	1		1	1						1	7
Polonia		1		1	3				1				6
Rumania	37	14	23		1		1	20	1		20		117
Rusia, Federación		6	4	1	5	1	7		3	8	1	3	39
Senegal									1				1
Serbia-Montenegro						1		1					2
Siría											1		1
Túnez												1	1
Turquía		1										1	2
Ucrania	14	5	2	3	6	7	11	3	2	3			56
Uruguay			2		2		1						5
Yugoslavia					2				2		1		5
TOTAL	86	82	110	90	77	67	97	103	72	100	77	51	1.012

8.1.2 Retornados

Con respecto a los retornados la situación es completamente diferente (si la comparamos con las ejecuciones de expulsados) en este sentido es esencial matizar que la figura del retorno se aplica a los ciudadanos extranjeros, cuando son detectados en los filtros policiales habilitados en el puesto fronterizo del aeropuerto, por no reunir los requisitos exigibles para entrar en territorio del Estado de acuerdo con la normativa de extranjería. Interceptaciones que son formalizadas por la dotación policial de la plantilla del aeropuerto. Por el contrario, como ya se ha mencionado, las expulsiones efectuadas a través del aeropuerto del Prat (objeto del trabajo de campo) constituyen la culminación del expediente administrativo de expulsión realizado por las diferentes unidades policiales de extranjería (todas ellas pertenecientes al CNP: institución policial que tiene la competencia específica en la materia) que finalizan de este modo la ejecución de la sanción impuesta en el correspondiente decreto por las autoridades administrativas correspondientes.

Asimismo se han elaborado tablas estadísticas anuales del 2001 al 2004 de las nacionalidades de los retornados. En la observación de esta tabla resulta espectacular la cifra de ciudadanos ecuatorianos, que son objeto de retorno, por no reunir los requisitos administrativos requeridos, lo que es una inequívoca indicación de la presión ejercida por estos nacionales para la entrada en España. Destacan también a partir del 2003 las cifras de retornados bolivianos y rusos.

EXTRANJEROS RETORNADOS EN EL AEROPUERTO DEL PRAT, 2001													
NACIONALIDADES	ENE	FEB	MAR	ABR	MAY	JUN	JUL	AGO	SET	OCT	NOV	DIC	TOTAL
Albania							1						1
Argelia	3		2		3	3	1	2			1	1	16
Argentina	2	1	1	1			1	1		1	1		9
Bangla Desh						2							2
Benin			5					1			5		11
Bolivia	2				3	2	1		2	6	3	4	23
Brasil			1		2	1					1		5
Bulgaria						1							1
Camerún	1												1
Chad, Rep. De										2			2
Checa, República	2		2	3	1							1	9
Chile		1	1	3				1		1			7
China			2	3		2	2	5		1	8		23
Colombia		1	13	5	1	1	5	5	1	5	3	10	50
Congo, Rep.D. (Zaire)	1									1			2
Costa de Marfil									1				1
Costa Rica					1								1
Croacia		1											1
Cuba					1								1
Dominicana, Rep.					1					1			2
Ecuador	23	4	8	4	10	16	9	5	4	6	13	10	112
Egipto	1				4	5		1					11
El Salvador			1	1				1					3
Eritrea										1			1
Eslovaquia	2	1		1	3	2				1			10
Estonia		1											1
Filipinas	1								1	1	3		6
Francia		1											1
Gabón		1											1
Gambia		1											1
Gran Bretaña		2					4			1		1	8
Guinea Conakry								1					1
Guinea Ecuatorial	1	1	2			1				1			6
Haití		1											1
Honduras					1					1		1	3
Hungría	1		1	1					1	1			5
India				1	1				1	1			4
Jamaica				2	1			1			1		5
Kazajstán					1	9							10
Letonia								2					2

Lituania			1										1
Malí					1				2				3
Marruecos		3	1	1					2				7
Moldavia								3					3
Nigeria			1				1					1	3
Pakistán						1				1			2
Paraguay			1	2	1								4
Perú	1		1	2		2	1	1					8
Polonia	5			3	1				2				11
Portugal						1	1						2
Rumania	1	3	2			1	2	3	1			1	14
Rusia, Federación	1	9	2		3	1	3	4	2		3		28
San Vicente					1								1
Senegal						1	1						2
Sierra Leona				1			1				1		3
Sri-Lanka						1	1						2
Sudafricana, Rep.		1	1		1	2	2		1	1		1	10
Trinidad y Tobago		1											1
Turquía				1					1				2
Ucrania			1	8	1							1	11
Uruguay			1										1
Uzbekistán							2	6	1			2	11
Venezuela					1	2							3
Yugoslavia							1						1
TOTAL	48	34	51	43	44	57	40	43	23	34	43	34	494

EXTRANJEROS RETORNADOS EN EL AEROPUERTO DEL PRAT, 2002													
NACIONALIDADES	ENE	FEB	MAR	ABR	MAY	JUN	JUL	AGO	SET	OCT	NOV	DIC	TOTAL
Angola		1										1	2
Argelia	2	1		2	1	2		1		1	3	1	14
Argentina		3	1		1	2			2	1		1	11
Armenia												2	2
Benin				4									4
Bolivia	1		2	4				1	3	1	1	2	15
Brasil	1							1	4	1	1		8
Burkina-Fasso							1						1
Camerún				2									2
Checa, República			1	2			1	1					5
Chile					1		1						2
China	1		2	2	3				1	2			11
Colombia	6	1	1			1		1	2	1			13
Corea									2				2
Cuba					1		1					2	4
Ecuador	6	10	11	3	2	6	6	5	8	14	9	4	84
Egipto	2						2	1		13		7	25
Eslovaquia		1											1
Filipinas				1									1
Gran Bretaña						3			1	2		1	7
Guatemala									1	2			3
Honduras						1				7		4	12
Hungría										3			3
India		1				1							2
Indonesia											1		1
Irán						1							1
Jamaica			1										1
Jordania												1	1
Letonia							2						2
Líbano					1	1							2
Liberia										1			1
Lituania								1					1
Malí												2	2
Marruecos	18	2	5			9		1					35
Mauritania					1	2							3
Méjico				1		1				1			3
Moldavia	1												1
Nicaragua						2		1					3
Pakistán	1			10								2	13
Palestina						1	3						4
Paraguay				3						1		1	5

Perú						1	1						2
Polonia	4									1			5
Rumania		1		1		1	2	2	4	10	16	2	39
Rusia, Federación							17	3		2	4	2	28
Singapur							2		1				3
Sudafricana, Rep.		1				2		1	1			1	6
Tonga (Islas)				1									1
Túnez											2		2
Ucrania							1	1	2				4
Uruguay					2								2
Uzbekistán			7	19							1		27
Venezuela							3						3
TOTAL	43	22	31	55	13	37	43	21	32	64	38	36	435

EXTRANJEROS RETORNADOS EN EL AEROPUERTO DEL PRAT, 2003													
NACIONALIDADES	ENE	FEB	MAR	ABR	MAY	JUN	JUL	AGO	SET	OCT	NOV	DIC	TOTAL
Argelia	1		1	1	1						1		5
Argentina	6		1			1			1	7	6	7	29
Armenia						3	3				1		7
Bangla Desh	1							1			1		3
Bolivia	3		3	3		1	1	8	3	14	12	4	52
Bosnia-Herzegovina							1						1
Brasil	3		1	1		1	1	1	4	5	5	5	27
Bulgaria		1	1		1	1	3			2			9
Burkina-Fasso			1										1
Checa, República	5												5
Chile	2		1		3			2		2	4	5	19
China	2		1	2	1			1		3	3		13
Colombia	1		1			1						2	5
Costa Rica						3							3
Cuba			1										1
Ecuador	11	67	22	2	12	33	79	10	1		1	2	240
Egipto	1	1		1	3	2		12	1		2	1	24
El Salvador		2				1							3
Eslovaquia							1						1
Eslovenia								2					2
Estados Unidos						1					1		2
Estonia						2							2
Filipinas				1					1				2
Georgia											1		1
Ghana						1				2			3
Gran Bretaña	1		1		1	1		4		1	1	3	13
Guatemala										1			1
Guinea Ecuatorial											7		7
Honduras	5	1	3	1	2	2	1	3					18
Hungría										1			1
India					2						1		3
Indonesia			1			2							3
Irlanda					1								1
Israel						1							1
Jamaica						1				1			2
Japón									1			1	2
Kazajstán									1				1
Kenia	2			1									3
Malí											3	1	4
Marruecos		2		1							1	2	6
Méjico									1		1		2

Moldavia				1				2					3
Nigeria			2										2
Pakistán	5	2									2		9
Panamá					1								1
Paraguay							1	1		1	15	7	25
Perú						1							1
Polonia	1				2							1	4
Rumania	4	7	1	4	5	2	3	1	1	2	1	4	35
Rusia, Federación		5	3			1	4	9	16	9	24	5	76
San Vicente						1							1
Santa Lucía						6						1	7
Senegal										1			1
Sudafricana, Rep.						1		1					2
Suiza				1									1
Ucrania					1					1	2		4
Uruguay								1		1	1	2	5
Uzbekistán			2						1				3
Venezuela		1	2				2			3	4	1	13
TOTAL	54	89	49	20	36	70	100	59	32	57	101	54	721

EXTRANJEROS RETORNADOS EN EL AEROPUERTO DEL PRAT, 2004													
NACIONALIDADES	ENE	FEB	MAR	ABR	MAY	JUN	JUL	AGO	SET	OCT	NOV	DIC	TOTAL
Angola	1												1
Argelia			1		5	1					1		8
Argentina	9	3	4	3	1	3	1	2	5	5	4	6	46
Armenia	1	2			1	3							7
Benin											1		1
Bielorrusia					2						1		3
Bolivia	4	7	12	9	6	5	14	14	25	35	32	23	186
Brasil	5	10	7	4	2	4	10	7	4	12	8	7	80
Bulgaria		1		4		2	4	1	2			6	20
Checa, República	3												3
Chile	1	1	4		2	2	3	1	1	11	15	6	47
China						2	4				1	2	9
Colombia	1	1	1	4			1				1	1	10
Congo	2	2									1		5
Costa Rica								1					1
Cuba						2	1	1					4
Dominicana, Rep.					2				1				3
Ecuador	2						1	2	1	1	2	1	10
Egipto		3	1	1						1			6
El Salvador		1	1								2	1	5
Eslovaquia	3	4	5	1									13
Estonia			2										2
Fidji, Islas									1				1
Georgia				2									2
Gran Bretaña	1	2			1	1	6	2	2	1	2	3	21
Gran Malasia							4						4
Guatemala							1		1				2
Guinea Ecuatorial											1		1
Honduras	2	1	1	1				1	1	1	5	9	22
Hungría		1	1										2
India	1						2				1	5	9
Irán					1			1					2
Italia											1		1
Lesotho				2									2
Lituania		2	2										4
Macedonia					1		1						2
Malí		1	1							1			3
Marruecos			3		1						1		5
Méjico	3	3	5	4		1	1		4	5	4	2	32
Moldavia	3		3			3			1			1	11

Nicaragua	1												1
Nigeria					1					3			4
Pakistán			1								1		2
Panamá												3	3
Paraguay	1	6	10	5	2	5		2	9	5	8	8	61
Perú				1	1	1		1			3		7
Polonia	3	1		5		1							10
Rumania	4	10	7	11	1	2	3	2	3	3	4	3	53
Rusia, Federación	5	12	14	1		1	8	14	9	9	21		94
San Vicente		1					1						2
Sudafricana, Rep.							1						1
Suiza							1						1
Tailandia						1							1
Turquía						1							1
Ucrania					6	1		2	2		3	1	15
Uruguay			1			2	2		5	2	7	1	20
Venezuela	1	1		4	3	1	6	1	1	1	14	4	37
TOTAL	57	76	87	62	39	45	76	55	78	96	145	93	909

8.1.3 Detenidos

En los datos obtenidos es notoria la desproporción existente entre los detenidos de nacionalidad extranjera y los nacionales.

Por otro lado, si comparamos la cantidad total de detenidos con los motivos de la detención veremos que el número, de estos últimos, es mayor debido a que un mismo individuo puede haber sido detenido por diferentes tipificaciones penales. Asimismo en el caso de los detenidos extranjeros, independientemente del hecho delictivo cometido por el cual se instruye el correspondiente atestado policial, y en aplicación de la normativa vigente estudiada, puede haberse incoado igualmente un expediente administrativo sancionador por los supuestos que habilitan la detención preventiva en esta materia. Este hecho determina contabilizar la detención también en el apartado correspondiente de la “ley de extranjería”.

Vista la especial relevancia de los tres apartados estudiados. Con respecto al resto de datos recogidos en las tablas genéricas confeccionadas, merece un comentario explicativo el número total de identificaciones proporcionadas en la parte final de las tablas que se adjuntan. Como vemos constan dos subapartados, en aplicación de la ley 1/92 de Protección de la Seguridad Ciudadana (LPSC), los identificados en Comisaría²⁸³ y los identificados en vía pública.²⁸⁴ Estas cifras podrían haber sido más valiosas, dentro del trabajo realizado, si se hubiera aportado un estudio estadístico del número de identificados incorporando la nacionalidad de los mismos, particularidad que no se ha hecho constar por no haberse consignado este dato en los partes mensuales confeccionados en la dependencia policial reseñada. Esta circunstancia tendría una significación especial

²⁸³ Ver art. 20 puntos 2 y 3 de la LPSC.

²⁸⁴ Ver art. 20.1 de la LPSC.

para poder comprobar a través de la misma el grado de presión policial y control ejercido, sobre las personas identificadas en función de su nacionalidad.²⁸⁵

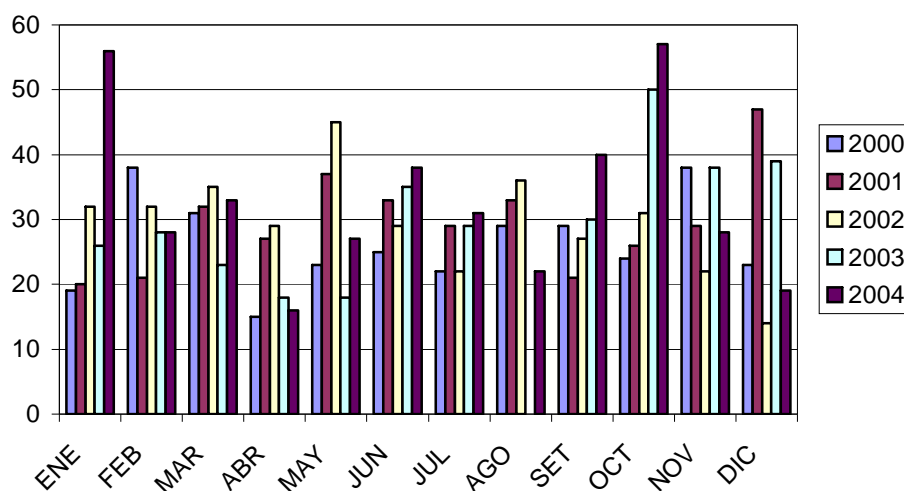
8.1.4 Gráficos descriptivos y otros conceptos estadísticos

Finalmente, de las estadísticas facilitadas en las tablas anuales correspondientes del Puesto Fronterizo, se han realizado gráficas comparativas de los apartados más destacados, lo cual nos ha permitido extraer unas conclusiones operativas de las oscilaciones y movimientos de los flujos migratorios, en el aeropuerto del Prat de Llobregat, durante el período temporal estudiado. De esta manera, para facilitar la realización de las adecuadas interpretaciones confeccionaremos los gráficos descriptivos (por periodos mensuales) teniendo en cuenta las horquillas anuales siguientes:

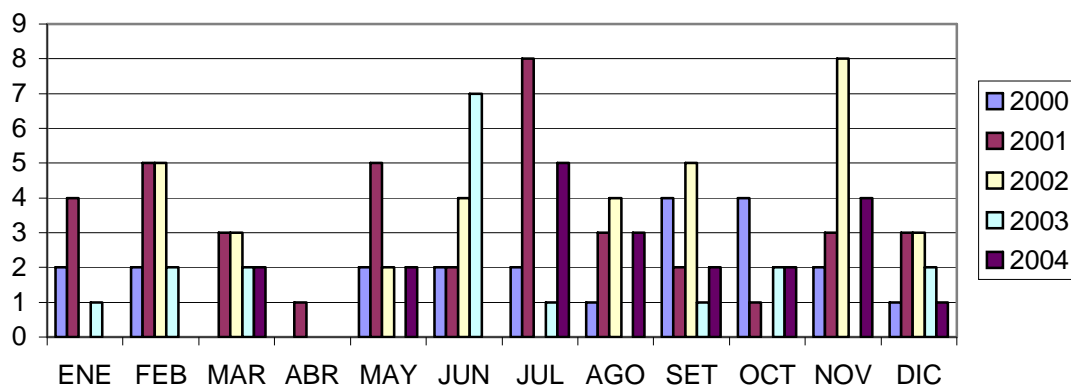
1. Comparativa mensual de detenidos extranjeros 2000-2004.
2. Comparativa mensual de detenidos españoles 2000-2004.
3. Comparativa de detenidos españoles-extranjeros (totales anuales 2000-2004).
4. Comparativa mensual entre número de expulsados 2000-2004.
5. Comparativa mensual entre número de retornados 2000-2004.
6. Comparativa entre expulsados-retornados (totales anuales 2000-2004).

²⁸⁵ En este apartado de identificados destacan notoriamente los datos del 2003 (11896).

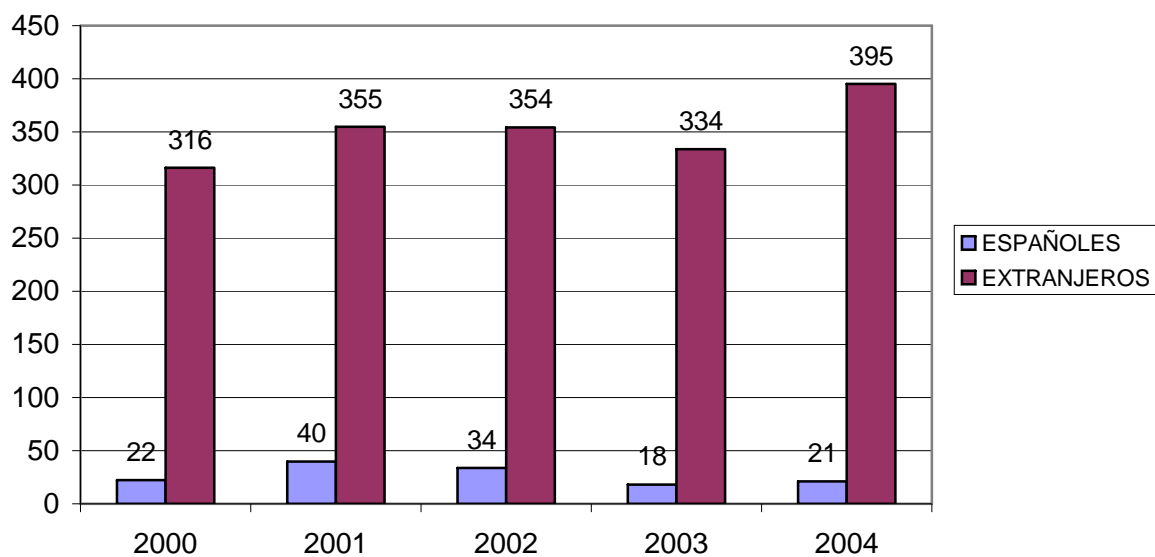
1) COMPARATIVA MENSUAL DE DETENIDOS EXTRANJEROS 2000-2004



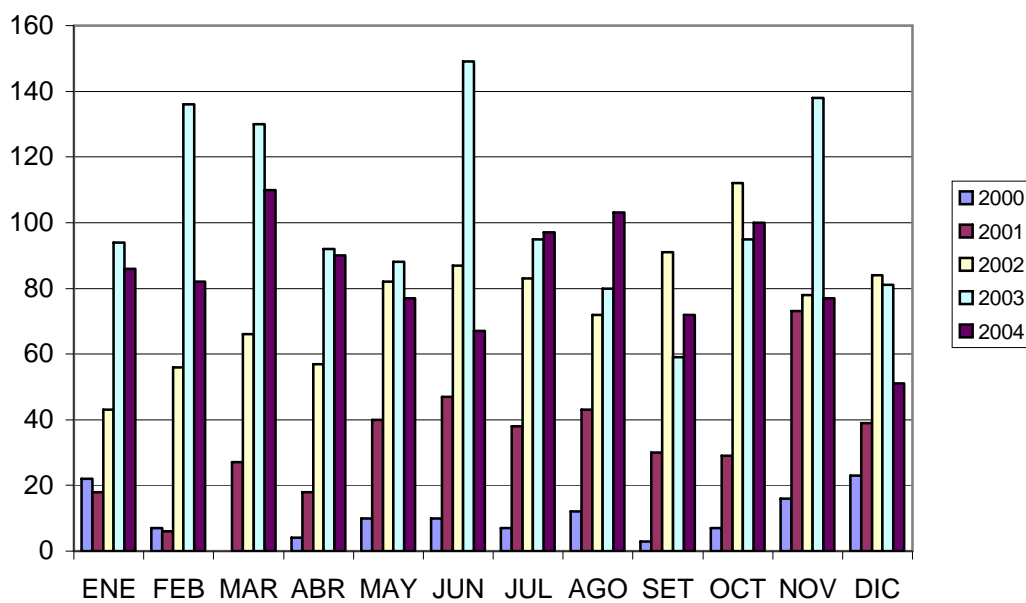
2) COMPARATIVA MENSUAL DE DETENIDOS ESPAÑOLES 2000-2004



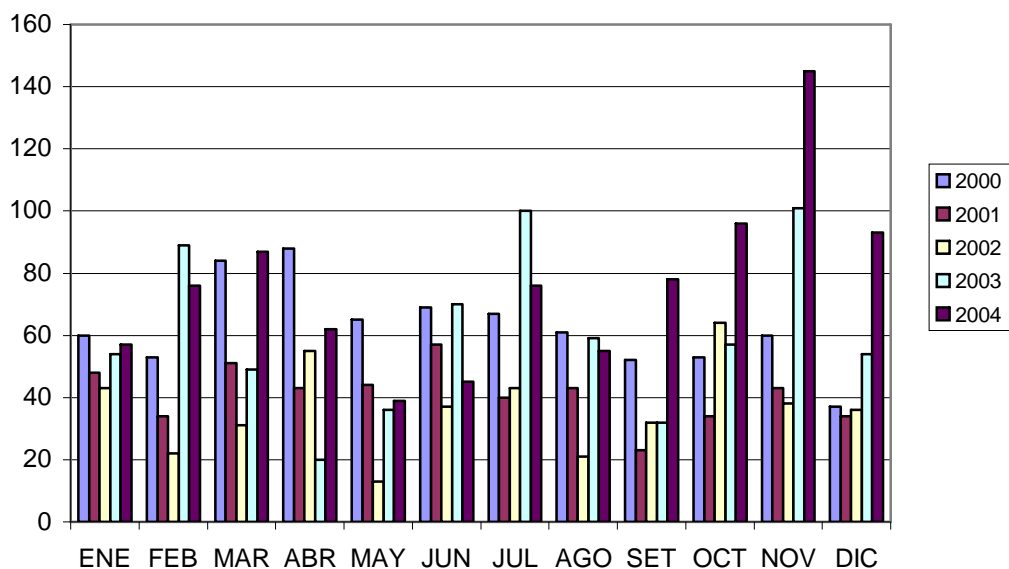
3) COMPARATIVA DETENIDOS ESPAÑOLES-EXTRANJEROS (totales anuales)



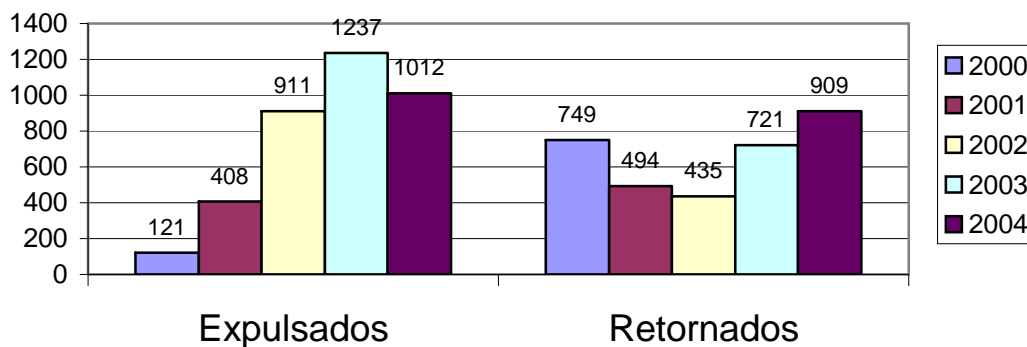
4) EXPULSADOS 2000-2004



5) RETORNADOS 2000-2004



6) EXPULSADOS- RETORNADOS (totales anuales)



Por otro lado, utilizando el programa estadístico de seguridad de la Dirección General de la Policía (DGP), y una vez contrastados los datos mensuales de las detenciones de extranjeros referentes a los años 2002, 2003 y 2004 en el distrito policial de la plantilla de la

comisaría del aeropuerto del Prat de Llobregat,²⁸⁶ podemos extraer conceptos integrales, relativos a los detenidos extranjeros, de sumo interés para obtener informaciones operativas de conjunto. En definitiva se refleja en la citada estadística mensual los siguientes apartados:²⁸⁷ a) delito que se imputa al detenido, b) situación de regularidad o irregularidad en función de la documentación exigible,²⁸⁸ c) de-

²⁸⁶ Los años anteriores al 2002, a pesar de que el programa estadístico manejado se implantó en la DGP el año 2000, se han obviado por incorporar inicialmente los conceptos utilizados de forma desagregada, lo que introduciría un factor de confusión en el análisis.

²⁸⁷ La extracción estadística se ha realizado como hemos mencionado mes a mes del 2002 al 2004, ello es debido a que el citado programa de la DGP carecía de los acumulados anuales correspondientes sobre estos concretos datos estadísticos, referentes a los detenidos extranjeros. Por tanto las impresiones mensuales estadísticas no se han anexado al trabajo por el volumen de papel que generarían.

²⁸⁸ Basándose en este dato estadístico la reclamación realizada por E. GARCÍA como crítica de la confección de las estadísticas policiales, quedaría subsanada si se acude a la base de datos policial adecuada. Dice la autora:

“En relación a los extranjeros y su delincuencia, sería conveniente que se aplicaran los correctores puestos de manifiesto por otros autores en este tipo de estadísticas para no mostrar una incidencia errónea. Así, es necesario atender a la composición estructural de los inmigrantes en el país, una vez determinado cuántos de los detenidos residían, legal o ilegalmente, en el mismo: Si para comprobar el volumen de delincuencia de los extranjeros en España acudimos a la población extranjera residente, caeremos en el error de sobrevalorar las cifras policiales al incluir en éstas varias categorías de extranjeros que no se encuentran en el registro de población censada o permanente del país. Y, también, sería imprescindible que se aportara el dato referente a la situación administrativa del extranjero en relación a la Ley de Extranjería en el momento de la detención, ya que conformaría una fuente de información de extremada relevancia en torno, no sólo a conocer el arraigo social de este colectivo, sino también para planificar actuaciones en el ámbito de las políticas migratoria y criminal” (2001: 168).

Asimismo continuando la línea de críticas sobre la confección de las estadísticas policiales, manifiesta: *“(…) Además, debido a que de las estadísticas policiales no se pueden deducir las características de los extranjeros detenidos, se desconoce con dicha fuente los motivos de su entrada al país, los distintos grupos existentes atendiendo a la edad, sexo, formación, etc.” (GARCÍA, 2001: 168).*

En relación con esta última afirmación, de la autora citada, se ha de poner de manifiesto que la base de datos manejada (perteneciente al programa estadístico del CNP implantado desde el año 2000) incorpora muchos de los parámetros requeridos: grupos existentes, edad, sexo, formación, etc. Por tanto, la explotación de dichos conceptos permitiría realizar el análisis sociológico correspondiente sobre la extracción y peculiaridades de los detenidos extranjeros. Tarea que ciertamente proporcionaría una instantánea de gran utilidad operativa.

tenciones en aplicación de la normativa de extranjería por entrada ilegal o estancia irregular.²⁸⁹

De la observación de los datos referidos en la estadística estudiada, se puede colegir que los hechos delictivos que cometen con mayor asiduidad los delincuentes extranjeros detenidos en el distrito policial del aeropuerto son, por este orden, el delito de hurto (generalmente al descuido), falsificación de documentos (títulos de viaje básicamente) y faltas de hurto. Otro dato a valorar es que en el periodo referido de 2002 a 2004, los explícitos detenidos extranjeros en situación regular superan a los irregulares, este hecho se da en todos los años analizados, existiendo no obstante un estrecho margen entre los mismos. En cuanto a la reincidencia delictiva como dato puntual individualizado, aunque no es un tema menor, se ha obviado entrar en su consideración y valoración. En último lugar y en referencia a las detenciones por ley de extranjería se observa un repunte sostenido anual en los procedimientos sancionadores por estancia irregular, no siendo significativos los expedientes efectuados por entrada ilegal²⁹⁰ (ver en el ANEXO I del presente trabajo los acumulados anuales de estancia irregular/entrada ilegal, Págs. 1 a 3).²⁹¹

²⁸⁹ Reiteramos nuevamente que en los datos facilitados un detenido extranjero puede haberlo sido por una infracción penal, por ley de extranjería o en aplicación de ambas normativas. No obstante lo anterior, la aplicación de la ley de extranjería por estancia irregular, efectuando una propuesta sancionadora (normalmente coincidente con una propuesta de expulsión) no se realiza siempre para todos los detenidos extranjeros que lo hayan sido por otras infracciones penales. Esto es así cuando los mismos, previamente a los hechos de la detención, ya habían sido objeto de una detención o interceptación anterior en la cual se les practicó la incoación del procedimiento sancionador correspondiente por aplicación de la normativa de extranjería.

²⁹⁰ Se ha constatado que prácticamente en la generalidad de los expedientes de extranjería por “estancia irregular” la propuesta de sanción por parte del órgano instructor en el procedimiento administrativo sancionador es la expulsión. En cuanto a las situaciones de “entrada ilegal” el procedimiento seguido es el establecido para la devolución.

²⁹¹ Si cotejamos los totales de detenidos mensuales por ley de extranjería, grabados en el programa estadístico de seguridad de la DGP, referidos a la comisaría

8.2 ESTADÍSTICAS SOBRE REPATRIACIONES EN EL TERRITORIO NACIONAL

Expuestas las estadísticas de extranjería del Puesto Fronterizo del aeropuerto del Prat de Llobregat, en su doble vertiente, que se han realizado ofreciendo conjuntamente en las tablas confeccionadas los datos referentes a ciudadanos extranjeros, por un lado, en relación con las infracciones dentro del marco administrativo de la normativa de extranjería y, por otro, su incidencia en el ámbito delictivo penal; se estima oportuno hacer constar en un nuevo apartado, a fin y efecto de facilitar el estudio comparativo correspondiente, algunas referencias de extranjería en el marco global del territorio nacional, utilizando para ello los últimos anuarios estadísticos (2000 al 2003) publicados por el ministerio del interior. Comenzaremos precisando que esta fuente documental bajo la denominación genérica de “repatriaciones” engloba los siguientes conceptos terminológicos de extranjería:²⁹²

1. expulsiones ejecutadas²⁹³

del aeropuerto que nos ocupa, con las tablas anuales del mismo año en el trabajo de campo, estas últimas confeccionadas a partir de los partes mensuales del puesto fronterizo, existen ciertas discordancias numéricas en algunos meses. Ello es debido a la falta de cumplimentación del impreso estadístico correspondiente por infracción a la ley de extranjería, toda vez que cuando el detenido extranjero en situación irregular lo ha sido también por causa penal le consta únicamente esta detención, no permitiendo el programa informático la duplicidad de grabación por infracción penal y administrativa sobre el mismo detenido. Por lo tanto los datos incluidos en las tablas, en cuanto cifras extraídas del seguimiento de los partes operativos policiales, son las que tienen una fiabilidad exacta en sus valores numéricos.

²⁹² La definición de los mismos se encuentra recogida en la normativa de extranjería.

²⁹³ Se ha de subrayar especialmente el grave problema de los gobiernos de turno para llegar a materializar todas las resoluciones de expulsión dictadas en vía administrativa, a pesar del esfuerzo operativo y económico desplegado, siendo algunas de las causas: las dificultades de identificación y documentación de los extranjeros expulsables, la sorprendente no admisión de sus propios nacionales en algunos países; y como causas internas la falta de una mayor coordinación de las

2. devoluciones ejecutadas²⁹⁴
3. denegación de entrada y retornos²⁹⁵
4. retornos por acuerdo de readmisión²⁹⁶

Para los años 2000, 2001, 2002 y 2003: las expulsiones ejecutadas fueron respectivamente 1.226, 3.817, 12.159 y 14.104; las devoluciones ejecutadas fueron respectivamente 22.716, 22.984, 14.275 y 13.684; las denegaciones de entrada y retornos fueron respectivamente 6.181, 8.881, 11.698 y 14.750; los retornos por acuerdo de readmisión (no se disponen las cifras del 2000) fueron respectivamente 9.862, 38.981 y 51.343.

Como comentario a las cifras facilitadas se constata:

a) Un incremento de las expulsiones anuales materializadas, observándose un salto cualitativo especial del 218,5% entre el año 2001 y 2002. Por otro lado, datos anuales relevantes, que han dejado de aportarse en los últimos anuarios, eran el número de expulsiones incoadas y sobre las mismas las resoluciones de expulsión dictadas, lo cual nos permitía calcular el tanto por ciento de expulsiones ejecutadas teniendo en cuenta las dictadas, cifras que determinaban

unidades policiales competentes en materia de extranjería, el hacinamiento y la escasez de plazas en los CIE.

²⁹⁴ Procede la devolución en los casos estipulados en el art. 58.2 de la vigente ley de extranjería. La devolución no precisa expediente administrativo de expulsión.

²⁹⁵ Los motivos que fundamentan los retornos en frontera son los exigidos como requisitos de entrada en el art. 25 de la vigente ley de extranjería (LO 4/2000). Desarrollado asimismo en los arts. 4 y ss. de su reglamento de ejecución (RD 2393/2004).

²⁹⁶ Se emplea básicamente con los extranjeros que sortean o pretenden sortear las fronteras de forma ilegal y no disponen de los requisitos que les habiliten para entrar en territorio español. Para aplicar el retorno por readmisión ha de existir un acuerdo bilateral en este sentido, con el país correspondiente, que permite aplicar esta figura a sus nacionales o a las personas que se hayan trasladado desde su territorio en las condiciones estipuladas en los citados acuerdos. Se estará por tanto al contenido específico de cada uno de los convenios de readmisión refrendados por las partes.

las posibilidades reales de cumplimiento de la normativa sancionadora.²⁹⁷ Por provincias, en el 2003, van a la cabeza en ejecución de expulsiones Las Palmas (4.402), Madrid (1.056), Cádiz (998), Málaga (973) y Barcelona (923).

b) Considerando los años 2002 y 2001 una bajada ostensible del 37,9% en las devoluciones ejecutadas, siendo la disminución más moderada del 4,1% entre el 2003 y 2002. Teniendo en cuenta el concepto de devolución, recogido en el marco normativo de extranjería, la aplicación de la misma estaría primordialmente relacionada con las infracciones a las prohibiciones de entrada en territorio Schengen y al fenómeno "patera".²⁹⁸ En este sentido las provincias punteras en devoluciones, año 2003, son Cádiz (5.996), Ceuta (3.121), Granada (1.922), Almería (918) y Barcelona (615).

c) Que las denegaciones de entrada y retornos tienen un repunte equilibrado y constante durante el periodo estudiado, siendo los puestos fronterizos principales en la confección de expedientes de retorno, para el 2003, Madrid (8.566), Cádiz (3.412) y Barcelona (688).

d) Que la firma de acuerdos de readmisión con diversos estados han acentuado de forma espectacular las readmisiones, incre-

²⁹⁷ Este apunte supuso en el año 2000 un 18,6% de expulsiones ejecutadas respecto a las expulsiones dictadas (6.579), siendo este dato en el año 2001 de un 29,4% al ser las expulsiones dictadas 12.976.

²⁹⁸ La Asociación Pro Derechos Humanos de Andalucía (APDH-A) cifra en 289 muertos por inmigración, en el balance del 2004. El presidente de la APDH-A, Rafael Lara, realizó un balance sobre inmigración en el que destacó cifras escalofriantes de muertos a causa de intentar cruzar el estrecho para llegar hasta nuestras costas o cruzar el Atlántico para llegar a las Islas Canarias.

Aunque estas cifras no son del todo fiables porque se desconocen realmente los datos de las costas marroquíes, de hecho, mientras esta asociación maneja la cifra de entre 2.000 y 2.500 muertos en las costas en los últimos ocho años, "bastante modesta a la baja", otras ONG como la Asociación de Familiares de Víctimas de Inmigrantes Clandestinos hablan de 5.000 víctimas, y en el Forum 2004 de Barcelona la cifra fue de 10.000 en la última década (*Cadiznoticias.com*, 05/01/2005).

mentándose un 295,3% entre el año 2001 y 2002, siendo el aumento entre el 2002 y 2003 de un 31,7%. En el año 2003 la práctica de este tipo de retornos es monopolizada fundamentalmente por los puestos fronterizos terrestres de Gerona (48.587) y Guipúzcoa (1.756).²⁹⁹

Finalmente considerando integralmente los conceptos facilitados “las repatriaciones totales” para los años 2001, 2002 y 2003 serían 45.544, 77.113 y 93.881. Siendo en el 2003 las nacionalidades con más repatriados: Rumania (32.433), Marruecos (24.355), Bulgaria (8.195), Ecuador (6.502), Lituania (1.693), Ucrania (1.611) y Nigeria (1.517).

8.3 ESTADÍSTICAS POLICIALES DE DETENCIONES EN EL ÁMBITO ESTATAL³⁰⁰

También como continuación del estudio pormenorizado del trabajo de campo en el puesto fronterizo del aeropuerto del Prat de Llobregat, seguiremos aportando datos genéricos que permitan confrontar en este caso las cifras de detenciones de extranjeros en el te-

²⁹⁹ Destacan especialmente los flujos de ciudadanos de origen rumano (29.328) y búlgaro (7.837) retornados por esta vía, que han utilizado mayoritariamente los puestos fronterizos mencionados mediante “autocares y furgonetas de irregulares”. En este sentido fuentes del Ministerio del Interior comunican que unidades de extranjería del CNP, durante los cuatro primeros meses del 2005, han repatriado cuando intentaban entrar en España por los puestos fronterizos de: *La Jonquera, Port Bou, Puigcerda o Coll d’Ares* 29.288 inmigrantes de los cuales 21.370 eran ciudadanos rumanos y 5.173 búlgaros. Practicándose también la detención de 32 conductores de los vehículos que los transportaban.

Un informe de prensa del sindicato policial CEP aporta como dato que a través de *La Jonquera* llegan a la ciudad de Barcelona, semanalmente, unos 1120 ciudadanos rumanos y 120 búlgaros, “sospechando que los mismos vienen en calidad de turistas para quedarse”.

³⁰⁰ Teniendo en todo momento en cuenta que se trata de detenciones, no de personas, por lo que un mismo individuo puede haber sido detenido en diversas ocasiones.

ritorio del Estado,³⁰¹ efectuando el estudio para el periodo comprendido entre los años 2001 al 2004 (ver ANEXO II Págs. 1 a 20).

Las estadísticas facilitadas del año 2001 son las referentes a los totales de detenciones de extranjeros por nacionalidades, constando:

- Las infracciones penales imputadas (delitos y faltas)
- Las detenciones por estancia ilegal en virtud de la ley de extranjería
- Las detenciones por reclamación judicial
- Propuestas de expulsión
- Propuestas de devolución

Advirtiéndose que a partir del año 2002, el apartado de detenciones por estancia ilegal es cambiado por el más genérico de detenciones por infracción a la ley de extranjería,³⁰² y asimismo los apartados de número de propuestas de expulsión y propuestas de devolución son sustituidos por el concepto de situación de regularidad o irregularidad. Este dato informativo, lógicamente, no es aportado para lo detenidos que lo hayan sido por ley de extranjería, al encontrarse todos ellos en situación ilegal por aplicación de la normativa. El criterio expresado es el seguido también para los años 2003 y 2004.

Si observamos todos los documentos del anexo II veremos, que en los datos anuales facilitados se muestran inicialmente los totales reseñados para los cuerpos policiales del Cuerpo Nacional de

³⁰¹ La fuente estadística principal es el Ministerio del Interior, a través del Gabinete de Coordinación y Estudios de la Secretaria de Estado de Seguridad e igualmente los anuarios estadísticos anuales del mismo Ministerio.

³⁰² Que refleja en definitiva únicamente las infracciones a esta ley por estancia irregular o entrada ilegal.

Policía (CNP), Guardia Civil (GC) y Policía Autónoma Vasca (PAV) considerados de forma agregada,³⁰³ siendo posteriormente ofrecidos los mismos datos disociados para:

- CNP y GC
- CNP
- GC
- PAV

El conjunto de todas las tablas anexadas al presente trabajo, anexo II, da unas posibilidades de explotación estadística de la información contenida en las mismas muy amplia, debido a los diversos parámetros ofrecidos, que se ha estimado focalizar en el estudio partiendo de las detenciones totales de los tres cuerpos (conjuntamente CNP+GC+PAV) para realizar gráficos comparativos de: a) detenciones totales por nacionalidades; b) detenciones por tipos delictivos, ley de extranjería y reclamaciones judiciales; c) situación de regularidad o irregularidad de los detenidos por nacionalidad, con exclusión de los que lo han sido por aplicación de la ley de extranjería (en este caso solamente el agregado de CNP+GC).³⁰⁴

En el gráfico a)³⁰⁵ se observan de forma destacada las detenciones de ciudadanos de Marruecos, que marcan un pico máximo

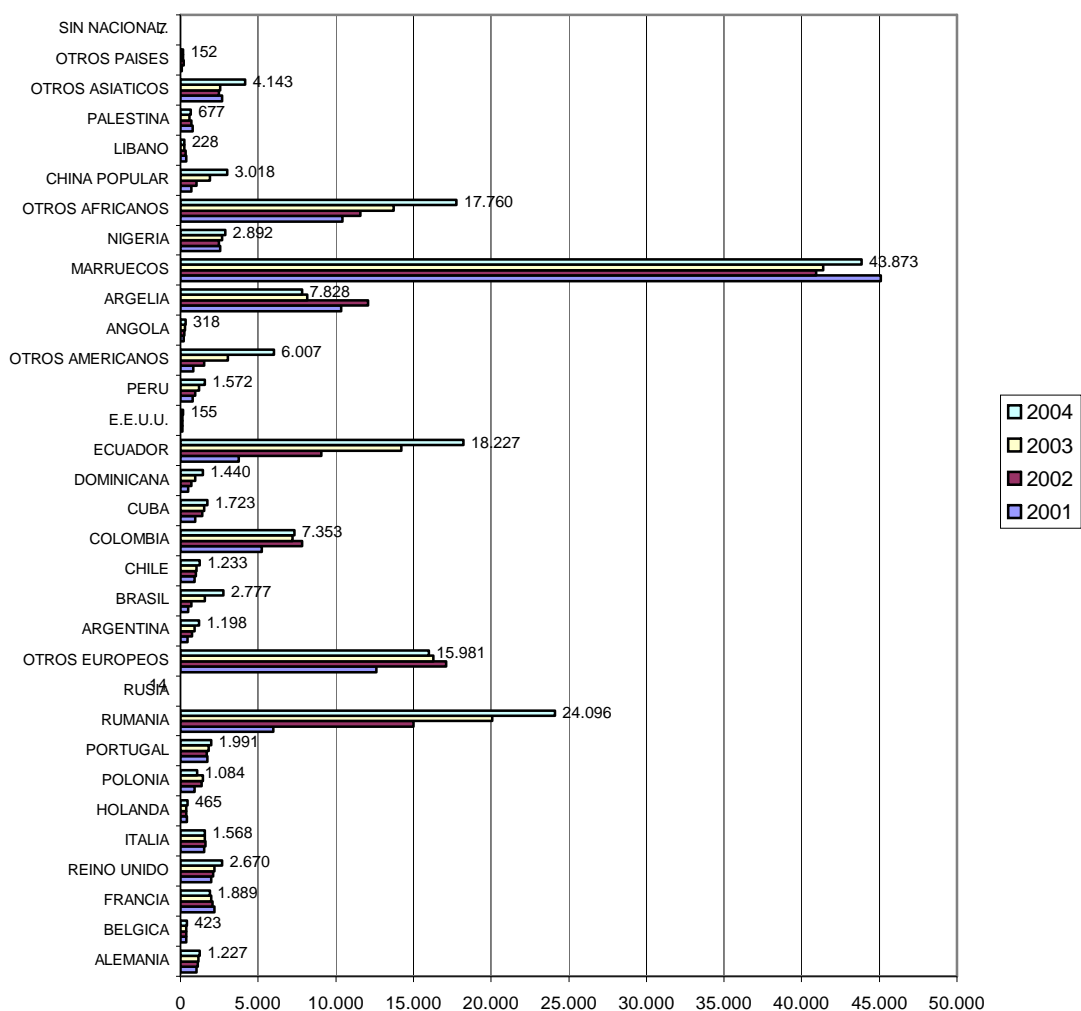
³⁰³ No disponemos de las detenciones realizadas por la policía autonómica de Cataluña *Mossos d'Esquadra*, ni las practicadas por el conjunto de policías locales.

³⁰⁴ Se ha de precisar igualmente que la Policía Autónoma Vasca (PAV) no consta en los apartados de detenciones por aplicación de la ley de extranjería (estancia ilegal en el 2001). Estos bloques por tanto, cuando aparezcan de forma agregada los tres cuerpos policiales, irán referidos al CNP+GC. Por el mismo motivo el apartado de "situación de regularidad/irregularidad" se encuentra únicamente para las detenciones del CNP y GC, razón por la cual el total del conjunto agregado CNP+GC+PAV aparece inicialmente en blanco.

³⁰⁵ Los valores numéricos de las barras corresponden únicamente al último año facilitado 2004.

para dichos originarios en cuanto a detenciones totales en el año 2001, incluidas por tanto las debidas a la aplicación de la ley de extranjería y las reclamaciones judiciales.³⁰⁶ En un segundo nivel se distinguen los nacionales de Rumania, Ecuador, Argelia y Colombia con las tendencias que se marcan en el gráfico:

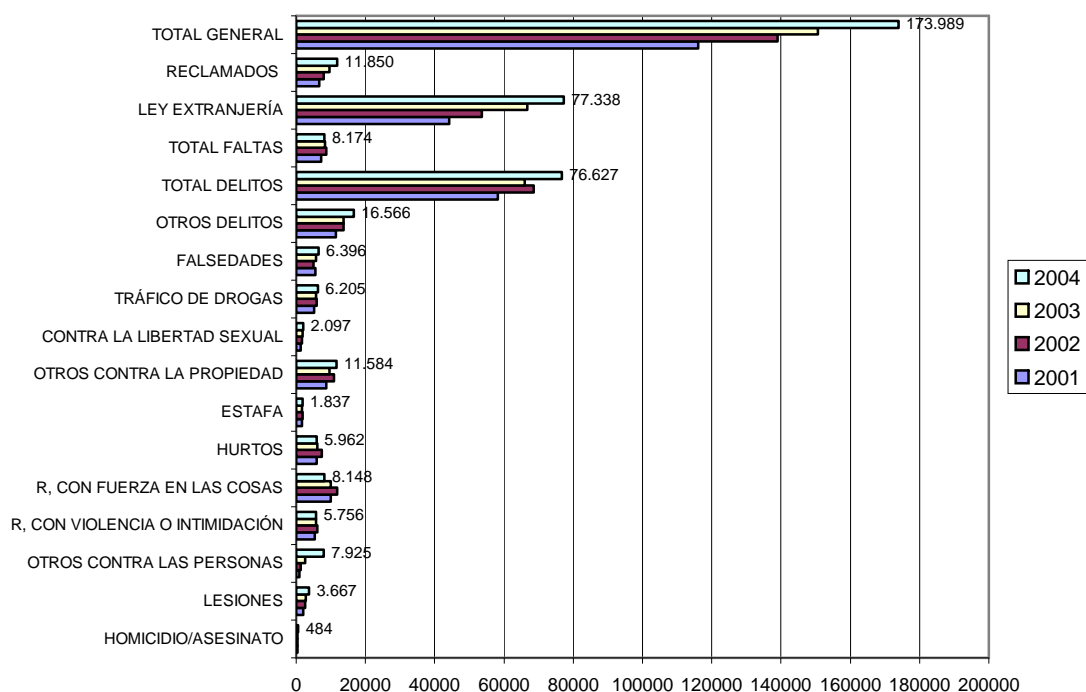
a) DETENCIONES DE EXTRANJEROS (CNP+GC+PAV)



³⁰⁶ Si disociamos, para los originarios de Marruecos, exclusivamente las detenciones por infracciones penales (suma de delitos más faltas), que marcan las tablas, en el mismo periodo 2001 al 2004, las cifras serían respectivamente 16.794, 18.813, 17.515 y 18.410; siendo en este caso el vértice culminante el del 2002.

En el gráfico b) el bloque del “total general” es la suma de los apartados: total delitos, total faltas, ley de extranjería y reclamados.³⁰⁷ Siendo el bloque de “total delitos” el resultado de sumar los tipos legales específicos descritos más el apartado “otros delitos”:

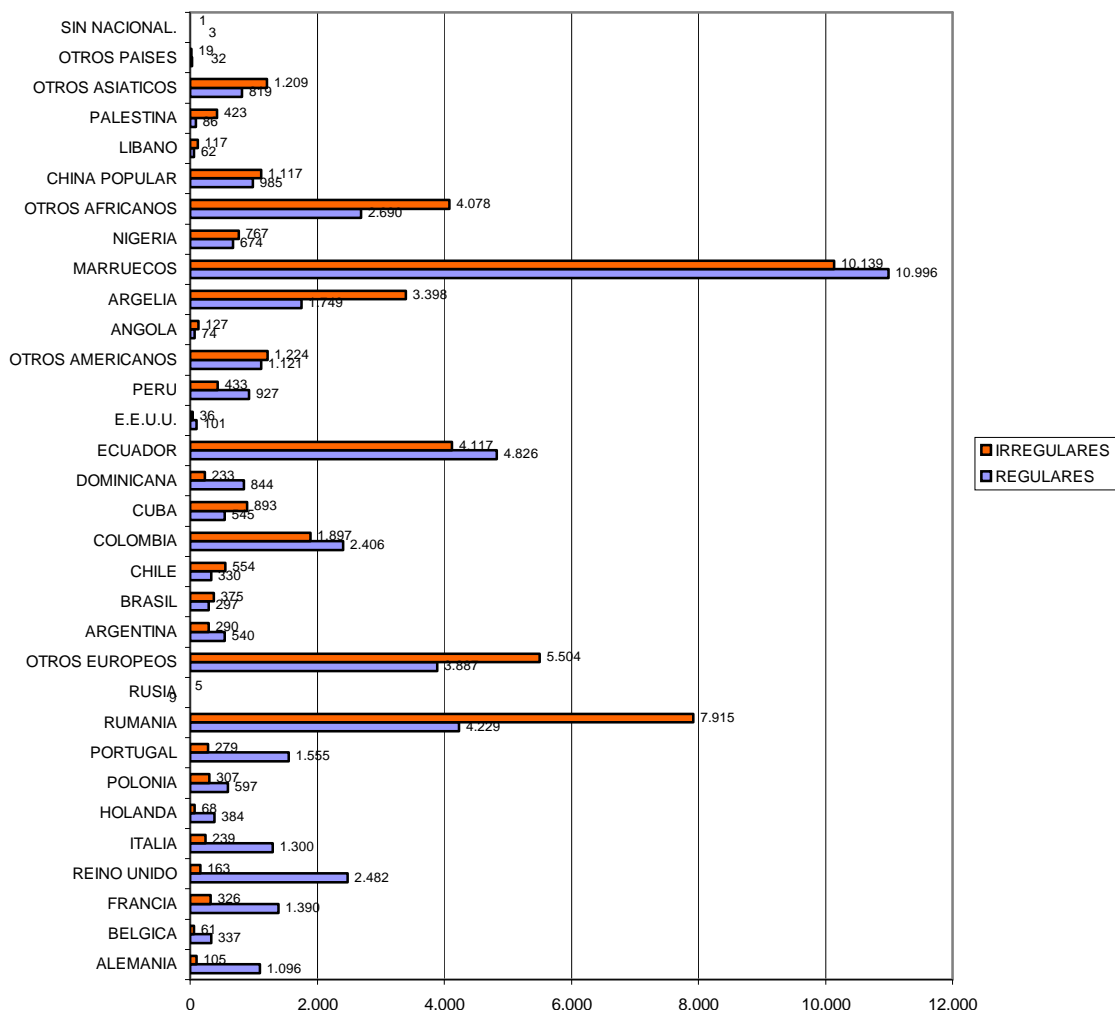
b) DETENCIONES DE EXTRANJEROS (CNP+GC+PAV)



El gráfico c) recoge la situación de regularidad o irregularidad de los extranjeros a los que se les ha practicado detenciones por infracciones penales (delitos y faltas) o bien por reclamaciones judiciales, reiterando una vez más que no estarían contabilizadas las detenciones por ley de extranjería (en este caso únicamente se aporta la comparativa referente al año 2004):

³⁰⁷ Es significativa la tendencia del mencionado “total general” con repuntes anuales continuos.

c) SITUACIÓN DETENIDOS EXTRANJEROS AÑO 2004 (CNP+GC)



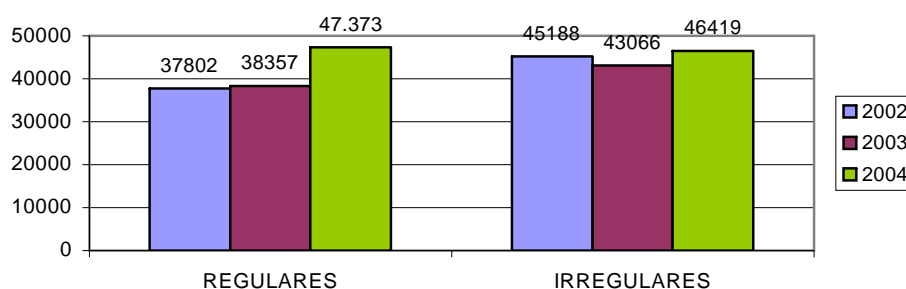
El escenario resultante que nos muestra este último gráfico aporta un dato significativo que merecería un análisis individualizado, toda vez que siendo una consecuencia previsible que los extranjeros comunitarios de la UE detenidos sean en mayor número de situación documental legal, sorprende que algunos nacionales considerados como de estancia legal, por encontrarse cumpliendo los requisitos exigibles que marca la normativa, superen el número de las detenciones de las personas de la misma nacionalidad denominadas

ilegales o irregulares.³⁰⁸ En esta circunstancia se hallarían entre otros los colectivos extranjeros cuyo origen nacional es de: Marruecos, Ecuador, Colombia, Perú...

El hecho descrito debería ser objeto de especial seguimiento futuro para buscar las claves precisas sobre la realidad mostrada, más si tenemos en cuenta ciertas teorías criminológicas contrastadas que han sido empleadas en determinadas ocasiones para exponer cuestiones explicativas sobre la delincuencia de los inmigrantes.³⁰⁹ En la línea expuesta recordamos la premisa mayor argumentada “la superior predisposición a la delincuencia por parte de los inmigrantes irregulares” (ver págs. correspondientes, de la presente memoria de tesis, referentes a las “Teorías del control”).

Por otro lado confeccionados los agregados anuales del conjunto de extranjeros en el periodo 2002 al 2004, la llamada de atención continúa en la cifra total de detenciones de regulares practicadas en el año 2004 que supera al de irregulares. Veamos la evolución en el gráfico d) mostrado:

**d) DETENIDOS REGULARES/IRREGULARES
(totales anuales)**



³⁰⁸ Hecha en cualquier caso la salvaguarda del principio de presunción de inocencia sobre los hechos delictivos imputados, por tratarse de detenciones policiales.

³⁰⁹ Entre las que destaca la teoría del control social siendo la versión más conocida “la teoría de los vínculos sociales” de Hirschi, ya expuesta en el trabajo.

Retrocediendo a las estadísticas del 2001, es revelador igualmente los datos que se aportan, anexo II Págs. 1 a 5, en cuanto al número de propuestas de expulsión y devolución realizadas,³¹⁰ siendo los totales agregados para (CNP+GC) respectivamente 35.682 (propuestas de expulsión) y 26.351 (propuestas de devolución), indicativas ambas de la situación irregular de los extranjeros encartados en las mismas. Si nos fijamos en la nacionalidad de estos últimos, vuelven a aparecer de forma destacada los naturales de: Marruecos, Argelia, Colombia, Rumania y Ecuador.³¹¹ Los apartados referidos (propuestas de expulsión y devolución) no han sido facilitados a partir del 2002 por la fuente consultada, habiendo sido sustituidos como ya se ha comentado por la inclusión de la situación regular o irregular del extranjero detenido.

Como anexo a los datos expuestos se ha considerado relevante, para observar el precedente de la evolución del incremento mantenido en las estadísticas ofrecidas, incorporar al mismo la tabla elaborada en la comunicación realizada por J. AVILÉS (2001: 3) que, utilizando como fuente el programa estadístico del Ministerio del Interior, recoge las detenciones por infracciones penales tanto para españoles como para extranjeros (delitos, faltas y reclamaciones judiciales) efectuadas por CNP + GC³¹² durante el periodo 1992-2000. Extrayendo finalmente, el autor citado, de la cifra total (suma de de-

³¹⁰ Que no quiere decir que hayan sido ejecutadas en su totalidad.

³¹¹ En este sentido, como antecedente comparativo, se facilitan las cifras de expulsiones y devoluciones que la delegación del gobierno para la extranjería y la inmigración aportaba sobre el año 1999, en el cual se dictaron 20.103 resoluciones de expulsión de extranjeros y fueron devueltos 16.928. En cuanto a las zonas de procedencia de los irregulares son, en primer lugar, del norte de África (Marruecos y Argelia), a continuación de países iberoamericanos (Colombia, Ecuador, y República Dominicana), de países del Este de Europa (Rumania, Ucrania y Polonia), y finalmente de algunos países asiáticos (China), lo que coincide con las zonas de las que proceden los grupos más importantes de nacionales de terceros países que residen en territorio español.

³¹² Prescinde de las policías autonómicas y locales.

tenidos extranjeros y españoles) el porcentaje correspondiente a las detenciones de extranjeros de cada año respectivo, siendo la tasa media de incremento anual del periodo analizado un 12 %:

AÑOS	Españoles	Extranjeros	Total	% extranjeros del Total
1992	210.208	21.129	231.337	9,1
1993	223.363	25.811	249.174	10,3
1994	219.629	28.250	247.879	11,4
1995	215.448	29.718	245.166	12,1
1996	222.095	32.001	254.096	12,6
1997	211.208	35.991	247.199	14,5
1998	204.436	37.617	242.053	15,5
1999	205.002	41.887	246.889	16,9
2000	196.459	55.693	253.625	21,9

En la tabla mostrada es significativa la bajada de la cifra de detenciones de ciudadanos españoles a partir del año 1996, lo que da lugar a una apreciación más contundente del incremento del porcentaje de los extranjeros respecto al total de detenidos.

8.4 ESTADÍSTICAS JUDICIALES

En cuanto a Estadísticas judiciales, ver ANEXO III del trabajo, se aporta la clasificación de los condenados extranjeros por delitos, países y sexo extraídas de la Estadística Penal Común de las Audiencias Provinciales y Juzgados de lo Penal:

- En el DOCUMENTO 1-A y 1-B constan los datos del 2000
- En el DOCUMENTO 2-A y 2-B constan los datos del 2001
- En el DOCUMENTO 3-A y 3-B constan los datos del 2002
- En el DOCUMENTO 4-A y 4-B constan los datos del 2003

Visualmente se puede observar el incremento de los totales, prácticamente de forma generalizada, en todos los apartados. Siendo respectivamente la globalidad de condenas de: 6958 en el año 2000, 8340 en el año 2001, 10.788 en el año 2002 y 15.685 en el 2003; lo que representó un incremento anual de condenas para el 2001 del 19,8%, para el 2002 del 29,3% y para el 2003 del 45,3%.³¹³

Especialmente llamativos son los datos del colectivo marroquí, con unas cifras totales de condenas, únicamente para súbditos de esta nacionalidad de: 2133 (año 2000), 2588 (año 2001), 3095 (año 2002) y 4211 (año 2003);³¹⁴ cifras todas ellas notablemente superiores a las del resto de nacionales incorporados en la estadística Penal. Asimismo, utilizando estos últimos datos, de la totalidad de condenas del año 2000 para todas las nacionalidades, las referidas a los súbditos marroquíes suponen un 30,6% de total reseñado, siendo este mismo dato en el año 2001 un 31,03%, un 28,6% en el 2002 y un 26,8% en el 2003. También se advierte que la mayoría de las condenas para este colectivo se encuadra dentro de los delitos contra el patrimonio y la salud pública, hechos delictivos de una repercusión muy sensible en la apreciación objetiva y subjetiva de la Seguridad Ciudadana.³¹⁵ Sirva como aclaración que se han aportado las cifras de este grupo nacional extranjero por ser el que tiene una

³¹³ Tendencia al alza preocupante si se mantiene para años sucesivos.

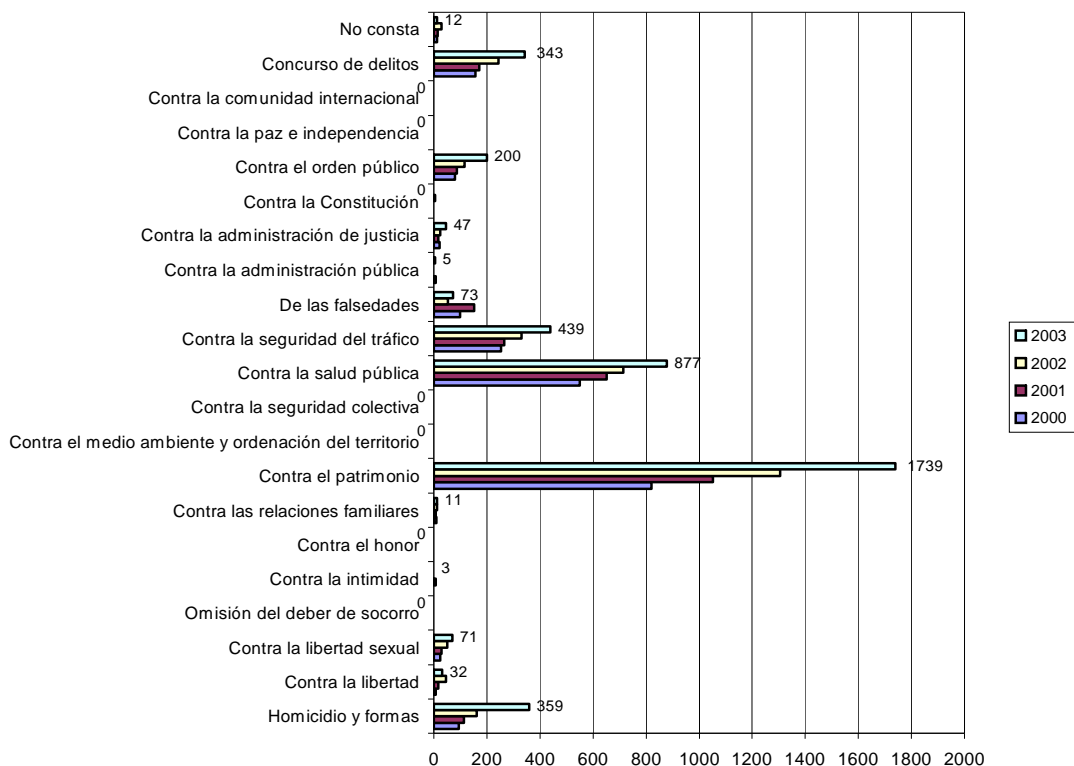
³¹⁴ Significando por tanto, para este grupo nacional, un 21,3% de aumento anual para el 2001, un 19,6% para el 2002 y un 36,0% para el 2003.

³¹⁵ Debido a la alarma social que generan con independencia de la etnia de sus autores.

mayor presencia física en España. Lo que no quiere decir que el colectivo marroquí esté a la cabeza de las tasas de criminalidad, ni tampoco que la población de estos inmigrantes sea más propensa a la delincuencia en comparación con otros colectivos extranjeros. Circunstancia que será oportunamente analizada en siguientes apartados del trabajo.

Reiteramos, por lo expuesto, que dado que el colectivo inmigrante marroquí es un referente en nuestro territorio, y asimismo teniendo en cuenta la significación del número de condenas, en los datos estadísticos judiciales facilitados, se proporciona también el correspondiente gráfico específico por tipologías delictivas:

NÚM. DE CONDENAS DE CIUDADANOS MARROQUÍES 2000-2003



Por otro lado, en relación con el tema de las estadísticas judiciales, E. GARCÍA plantea el dilema del condicionamiento del factor racial en las distintas fases judiciales donde se toman decisiones y si se produce con ello algún tipo de discriminación racial:

“La influencia de la raza en el sistema judicial ha sido un tema constante de estudio en los años 80, por más que los autores no se han puesto de acuerdo sobre si la raza es un factor influyente a la hora de tomar decisiones importantes en el proceso penal” (GARCÍA, 2001: 169).

Para finalizar este apartado, por constituir una cuestión de especial sensibilidad social, realizaremos una mención al informe del Consejo General del Poder Judicial sobre fallecimientos por violencia doméstica en los años 2001 y 2002. Extrayendo del mismo determinados datos de extranjería que nos han parecido muy reveladores en referencia a esta tipología de delincuencia. De acuerdo con dicho informe, en el año 2001 fueron extranjeros el 13 % de los agresores y el 11 % de las víctimas, mientras que en el 2002 lo fueron el 35 % tanto de los agresores como de las víctimas. No muy distintos son los resultados de una investigación periodística sobre las mujeres que fueron asesinadas por sus parejas o ex-parejas entre abril de 2003 y marzo de 2004, según la cual el 18 % de las víctimas eran extranjeras (*El País Semanal*, 1-4-2004). Se puede constatar por tanto que los porcentajes anuales marcan una tendencia al alza notable, que apuntan unos valores significativos si tenemos en cuenta el porcentaje que supone el número de extranjeros respecto a la población española.

8.5 POBLACIÓN RECLUSA EXTRANJERA, BREVE SINOPSIS SOBRE LOS INTERNOS POR TERRORISMO ISLÁMICO.³¹⁶

Continuando con el objetivo de realizar un análisis lo más aproximado posible, de las tasas de delincuencia extranjera, no podemos obviar los datos penitenciarios.

Seguidamente se presenta la tabla estadística integrada de la población reclusa extranjera referente a los años 2001, 2002 y 2003; individualizando las nacionalidades más significativas:

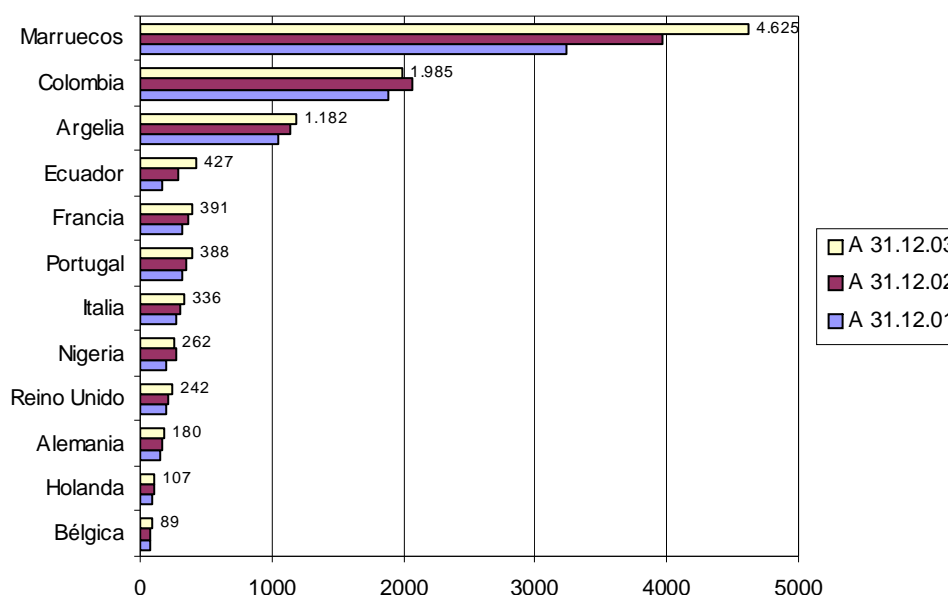
Principales colectivos de población reclusa extranjera			
(Datos a 31 de diciembre de 2003)			
NACIONALIDAD	A 31.12.01	A 31.12.02	A 31.12.03
Alemania	154	162	180
Argelia	1.049	1.139	1.182
Bélgica	73	72	89
Colombia	1.888	2.069	1.985
Ecuador	168	291	427
Francia	325	363	391
Holanda	94	113	107
Italia	281	298	336
Marruecos	3.236	3.970	4.625
Nigeria	196	266	262
Portugal	321	350	388
Reino Unido	191	211	242
Resto países	3.119	4.109	4.991
TOTAL	11.095	13.413	15.205

En el gráfico siguiente destacan especialmente los colectivos marroquí, colombiano y argelino, significando respectivamente en el último año facilitado (2003) el 30,4%, el 13,1% y el 7,8% del total de

³¹⁶Fuente utilizada Ministerio del Interior.

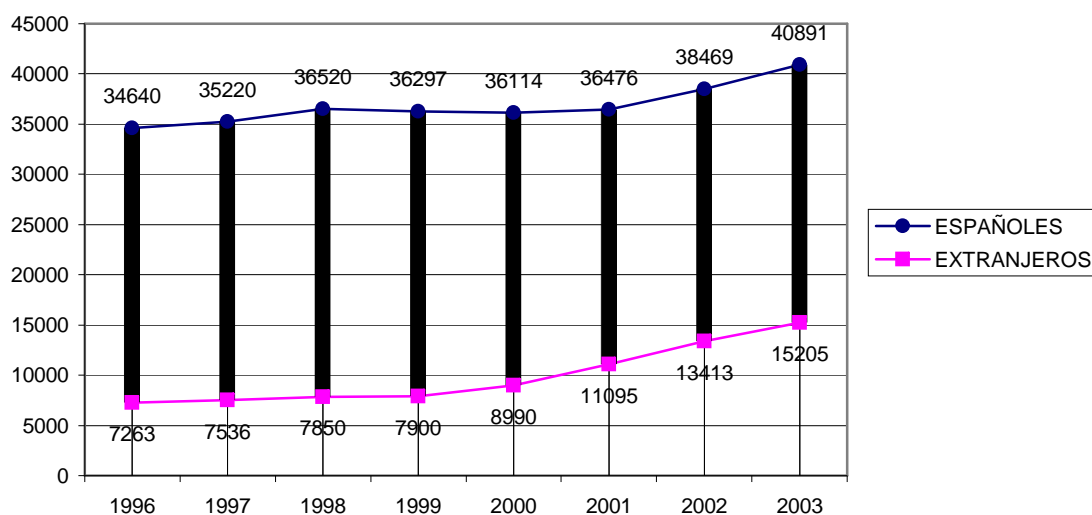
los internos extranjeros, también se aprecia un retroceso (2,3%) en los internos de Colombia con respecto al 2002:

COLECTIVOS DE POBLACIÓN RECLUSA EXTRANJERA DE REFERENCIA



Asimismo resulta ilustrativo el gráfico que hemos realizado para presentar la evolución comparativa de la población reclusa española y extranjera comprendida entre los años 1996 y 2003, teniendo en cuenta las barras de unión de las series, que marcan la diferencia anual existente entre el colectivo autóctono y el extranjero:

**COMPARATIVA DE POBLACIÓN RECLUSA ESPAÑOLES-EXTRANJEROS
(1996-2003)**



Si observamos las barras de unión, de las series numéricas mostradas en el gráfico anterior, vemos como la longitud de las mismas van disminuyendo en el periodo temporal, así los porcentajes horizontales partiendo de 1996 eran de 82,7% de internos españoles por un 17,3% de extranjeros, en 2001 de 76,7% de internos españoles por un 23,3% de extranjeros, en el 2002 de 74,1% de internos españoles por un 25,9% de extranjeros, siendo en el 2003 como último año facilitado de 72,9% de españoles por 27,1% de extranjeros.³¹⁷ Si tenemos en cuenta nuevamente la población reclusa del periodo comprendido entre los años 1996 y 2003, el incremento porcentual para los internos españoles (1996: 34640; 2003: 40891) fue de un 18%, siendo este mismo apunte para los extranjeros

³¹⁷ Según informe elaborado por el sindicato de prisiones ACAIP (con datos a 1 de septiembre de 2004) la población reclusa española es de 42.799 siendo el número de internos extranjeros de 16.626, estos últimos representarían por tanto un porcentaje del 27,97 % del total de población reclusa. La distribución por sexo que facilitaba dicho sindicato es de 15.368 hombres y de 1.258 mujeres. Otra referencia de interés es que de cada 100 reclusos que ingresaron en prisión en el periodo 1999-2004 (1 de octubre) aproximadamente 57 eran extranjeros y 43 españoles.

(1996: 7263, 2003: 15205) de un 109,3%. Estas cifras resultan más llamativas si tenemos en cuenta, utilizando los datos del padrón municipal, que los extranjeros representaban para los años 2001, 2002 y 2003 (a 31 de diciembre) respectivamente el 4,7%, 6,2% y 7% de la población total empadronada en el territorio del Estado.³¹⁸

Para finalizar este apartado, se ha considerado relevante hacer una sintética referencia a los internos por delitos de terrorismo islámico, en un intento de apreciar como se ha reflejado la lucha contra el yihadismo internacional, especialmente tras las masacres del 11-S y 11-M,³¹⁹ en la esfera penitenciaria nacional.

“(...) tras los atentados de Madrid ha irrumpido con fuerza en el debate público: la relación entre inmigración musulmana y terrorismo organizado por colectivos que afirman actuar en nombre del Islam. A nadie debería sorprender que el descubrimiento de que muchos de los terroristas responsables de los ataques en Estados Unidos, Casablanca o Madrid fueran inmigrantes asentados en Alemania, Francia y España haya dado pie a que ciudadanos de estos y otros países vinculen los fenómenos de la inmigración y el terrorismo (...)” (PÉREZ-DÍAZ et alii, 2004: 20).

Si nos remontamos únicamente a los informes estadísticos de los años 2001 y 2002 los anuarios del Ministerio del Interior no aportan cifra alguna diferenciada referida a este tipo de terrorismo, comenzándose en el 2003 a reflejarse de forma específica su relación. De esta manera los datos a 31 de diciembre de 2003 eran de 30 presos, constando 59 internos con fecha 20 de octubre de 2004.

³¹⁸ Detalles comparativos de Italia y Alemania: En Italia, datos del año 2000, aproximadamente el 15% de los presos son extranjeros, y en algunas de las grandes cárceles del norte llegan a ser casi la mitad de los presos. En Alemania, datos de 1998, donde el porcentaje de extranjeros entre la población en general es algo más alto, los inmigrantes son alrededor del 35% de los presos.

³¹⁹ La inmediatez del 7-J de Londres prioriza si cabe aún más la lucha contra este tipo de terrorismo por lo que también habría que realizar el seguimiento oportuno de sus repercusiones en el ámbito internacional.

8.6 ACTUACIONES DEL ESTADO DE DERECHO ESPAÑOL CONTRA EL TERRORISMO FUNDAMENTALISTA

A continuación nos haremos eco de algunas noticias e informaciones relacionadas con las detenciones de activistas vinculados al terrorismo islamista, en las que se apunta también determinados aspectos de la política penitenciaria llevada sobre los mismos:

- Desde que Baltasar Garzón puso en marcha durante el año 2001 la llamada "Operación Dátil", la Policía ha detenido a una veintena de miembros de la organización terrorista Al Qaeda y ha desmantelado gran parte del entramado financiero que el grupo tenía en España.
- La Policía detiene en siete localidades de Barcelona y Girona, en el curso de la denominada Operación Lago, dieciséis presuntos miembros del Grupo Salafista para la Predicación y el Combate (GSPC) fueron detenidos en Cataluña en enero de 2003³²⁰.
- En marzo de 2003 fueron detenidas otras dos personas presuntamente implicadas en las redes de financiación de Al Qaeda: el empresario valenciano Enrique Cerdá Ibáñez y el paquistaní residente en Logroño Ahmed Rukhsar.
- En septiembre de 2003 fue detenido Tayssir Alouni, de origen sirio, corresponsal de la cadena Al Yazira, cuyo arresto fue presentado en ciertos medios internacionales como un ataque a la libertad de prensa. El periodista de Al-Yazira fue acusado de pertenecer a la célula española, y detenido el 5 de septiembre. Varias semanas más tarde fue puesto en libertad condicional tras pagar una fianza de 6 000 euros, al admitirse que sufría problemas cardíacos. Fue detenido nuevamente, en noviembre de 2004, tras haber pasado más de un año en libertad condicional.

³²⁰ Se les incautó importante material electrónico y de telecomunicaciones y existía la sospecha, que no ha llegado a ser plenamente confirmada, de que se proponían elaborar productos tóxicos. La actuación española se produjo tras haberse recibido una comisión rogatoria del juez francés Jean-Louis Bruguière, en la que se indicaba que los sospechosos luego detenidos habían estado en contacto con un comando desarticulado en Francia en diciembre de 2002, que presuntamente preparaba un atentado contra la embajada rusa en París. Francia no pidió sin embargo la extradición de los detenidos y el caso terminó siendo archivado por el juez Ruiz de Polanco, a pesar de un informe del FBI, según el cual las sustancias detergentes que se les habían intervenido podían haber sido utilizadas para la fabricación de una versión casera del napalm. El hecho de que la principal prueba que se tenía contra ellos consistiera en unos detergentes dio lugar a que se hablara irónicamente del comando Dixan. El juez Garzón, a quien se ha pasado el caso tras la suspensión de Ruiz de Polanco, lo ha reabierto recientemente, ordenando el ingreso en prisión de cuatro de los sospechosos, sobre uno de los cuales pende además una petición de extradición por parte de Argelia.

- En referencia a los miembros de una presunta célula de Al Qaeda desarticulada en España ("Operación Dátil").³²¹ Su caso es extremadamente importante, porque a través de ellos se podrá quizá establecer un vínculo entre los atentados del 11-S en Estados Unidos, los de mayo de 2003 en Casablanca y los del 11-M en Madrid.³²² Las primeras detenciones se produjeron en noviembre de 2001, fecha en que fueron arrestados su presunto jefe, Imad Edin Barakat Yarkas, alias Abu Dahdah, un sirio nacionalizado español, y otros diez miembros de la célula, nueve de ellos residentes en Madrid. Esta célula, según la Policía, realizaba diversas actividades terroristas como el reclutamiento de jóvenes islámicos que enviaban a campos de adiestramiento en Afganistán y otros países como paso previo a su incorporación como combatientes en la "guerra islámica" de Bin Laden.³²³

³²¹ Acerca de esta célula resulta del mayor interés consultar el auto del juez Garzón de 17 de septiembre de 2003, correspondiente al sumario 35/2001.

³²² El vínculo más importante entre la célula de Abu Dahdah y los atentados del 11-S se encuentra en el papel que presuntamente jugaron algunos de sus miembros en la organización de un encuentro entre Mohamed Atta, considerado como el jefe del comando del 11-S, y Ramzi Binalshibh, alto dirigente de Al Qaeda actualmente prisionero de los Estados Unidos. Según ha confesado este último, ambos se reunieron en Tarragona en julio de 2001, para ultimar los detalles de los atentados. Según el juez Garzón, hay claros indicios de que en la organización de aquel encuentro participó el argelino Mohamed Belfatmi, quien residía por entonces en Tarragona y abandonó España poco antes del 11-S. A su vez, Belfatmi se hallaba en relación con Abu Dahdah y otro presunto miembro de la célula española de Al Qaeda, Amer Azizi.

³²³ El 26 de septiembre de 2005 la Sección Tercera de lo Penal de la Audiencia Nacional hizo pública la sentencia en la que se condenaba a 18 de los 24 acusados de integrar la célula española de Al Qaeda con penas que oscilan entre los 27 y los 6 años de prisión. El juicio por estos hechos comenzó el 22 de abril de 2005 en un pabellón habilitado para la celebración de juicios en la Casa de Campo, en Madrid, y finalizó el 5 de julio. Se celebraron 53 sesiones en las que declararon 107 testigos, de los que 69 fueron agentes de Policía.

La sentencia dictamina:

Que el grupo liderado por el sirio-español Imad Edin Barakat Yarkas, alias Abu Dahdah (condenado a 27 años de cárcel), se entregó "por entero a favorecer el cumplimiento de los macabros designios que decidiera marcar *Al Qaeda*". El tribunal también ha condenado por un delito de colaboración con organización terrorista a 7 años de prisión al periodista de la cadena qatarí de televisión Al Jezira Taysir Alony. La sentencia, de 445 folios, señala que Barakat Yarkas conocía los siniestros planes de los terroristas que perpetraron los atentados del 11 de septiembre de 2001. Además, añade que reclutó y envió individuos a campos de entrenamiento de *muyahidines* controlados por *Al Qaeda*; se encargó de recabar ayudas económicas para *muyahidines* de todo el mundo y estableció "fuertes vínculos" con personas pertenecientes a *Al Qaeda*. Incorpora asimismo que los miembros de este grupo consideraban que "la vida en esta vida" carece de valor alguno y "morir luchando contra los infieles es un privilegio". "En definitiva, entendía que el fin justifica los medios, y los medios, cuanto más terroríficos, mejor, que así el pánico doblegará voluntades". La sentencia también destaca que a los procesados

- Es curioso observar cómo los primeros activistas detenidos en Europa hace prácticamente una década, la mayoría de ellos con causas pendientes en sus países de origen, como el fundador del Grupo Islámico Combatiente Marroquí (GICM) Mohamed Guerbouzi refugiado en Londres, aparecen en la actualidad vinculados, bien directamente como coautores o inductores o bien indirectamente como personas vinculadas a los autores materiales, a acciones terroristas recientes, desde los macroatentados del 11-S en los EEUU, a los ataques suicidas del 16-M en Casablanca o a los del 11-M en Madrid. En España, en agosto de 1996 se detectó una red del Grupo Islámico Armado (GIA) en Zaragoza y al año siguiente, en febrero de 1997, el argelino Allekema Lamari, confirmado en octubre de 2004 como el suicida de Leganés que quedaba por identificar del grupo de siete que murieron el 3 de abril, llegó a nuestro país para establecer una base operativa del GIA en Levante (Valencia y Alicante) desde la que comenzó a contribuir a la labor terrorista en diversas de sus fases: apoyo logístico, falsificación de documentos, obtención de fondos y proselitismo. El 6 de abril de 1997 Lamari y cinco argelinos más fueron detenidos en Valencia en el marco de la Operación "Apreciate" o "África" contra el GIA y años después, el 26 de junio de 2001, fueron condenados por la Sección III de lo Penal de la Audiencia Nacional a 14 años de cárcel que luego el Supremo rebajó a 9 años y 5 meses; "Lamari salió de la cárcel de A Lama (Pontevedra) en junio de 2002, aún más radicalizado tras haber cumplido cinco años de la condena, y según el Centro Nacional de Inteligencia (CNI) en septiembre de 2003 llegó a comentar que habría un atentado en España". Otras operaciones posteriores, como la producida en 1999 en Valencia en la que fue detenido el miembro del GIA Soubi Khaouni, demuestran la importancia que para éste y otros grupos terroristas islamistas ha seguido teniendo España y que va más allá del simple papel de retaguardia.
- Los representantes sindicales de funcionarios de prisiones denunciaban que la concentración de presos musulmanes en algunas cárceles ha

Jasem Mahboule, Najib Chaib y Hassan Al Hussein se les encontraron "instrucciones muy precisas acerca de cómo fabricar explosivos con elementos de fácil adquisición".

Por otro lado, una vez hecha pública la sentencia, un sector de la prensa se ha mostrado especialmente crítico con la instrucción de la causa:

"La primera condena en el mundo por el 11-S y la primera sentencia en España contra Al Qaeda ha supuesto, no obstante, un duro varapalo para la instrucción del juez Baltasar Garzón, la acusación del fiscal Pedro Rubira y la investigación del comisario Rafael Gómez Menor. El tribunal de la Audiencia Nacional presidido por Javier Gómez Bermúdez e integrado por los magistrados Ángela Murillo y Ricardo Rodríguez, que juzgó a los 24 acusados de la célula española de Al Qaeda, dictó ayer una sentencia condenatoria para 18 de ellos y absolvió a los 6 restantes. Pero concluyó que es "absoluta" la carencia de pruebas para acusar como autores o cómplices del asesinato de 2.973 personas en los atentados del 11-S al dirigente del grupo, Imad Eddin Barakat Yarkas, alias Abu Dadah, Driss Chebli y Ghasoub Al Abrash" (La Vanguardia, 27-09-2005).

- creado un “caldo de cultivo” para la actuación de “grupos de presión” islamistas, y pidieron la dispersión de sus líderes, (*Cadena Ser*, 20-10-2004).
- El ministro del Interior, José Antonio Alonso, aseguraba que los presos integristas recluidos en cárceles españolas “están controlados y lo van a seguir estando”, y puso como prueba de ello los registros y aislamientos producidos en diferentes centros penitenciarios. Cuarenta y nueve de los 59 presos por su presunta relación con el integrismo islámico en España han sido ya dispersados por la Dirección General de Instituciones Penitenciarias como medida de control y prevención (*RNE 5*, 24-11-2004).
 - Las operaciones policiales denominadas Sello y Tigris desarrolladas, en mayo de 2005, simultáneamente en Cataluña,³²⁴ Madrid, Levante, Andalucía y Ceuta, culminaron con la detención de 16 presuntos terroristas de inspiración islamista, cinco de ellos supuestamente relacionados con el 11-M.

8.7 DERIVACIONES DE LA AMENAZA TERRORISTA YIHADISTA

Mostrada y patentizada la especial brutalidad y resultados de las acciones terroristas ligadas al fundamentalismo religioso. Significando la tragedia del 11-M en el territorio del Estado un salto cualitativo del número de víctimas mortales, sin precedentes en anteriores atentados sufridos en suelo europeo. Una actuación apremiante sería la de extraer las claves operativas imprescindibles que permitieran un análisis de la “teórica racionalidad” aplicada a las acciones de este tipo de fanatismo criminal sanguinario. No obstante lo manifestado, el reto planteado para los servicios de inteligencia es de especial dificultad cuando se trata de discriminar e investigar a elementos terroristas infiltrados en las sociedades de acogida. Por lo que la dificultad operacional y su eficacia, se encuentra en el solapamiento buscado por este tipo de activistas dentro del entorno de determinados sectores de la comunidad inmigrante, que mayoritariamente

³²⁴ En concreto la policía estimaba, por las investigaciones realizadas, que *Santa Coloma* era una de las grandes lanzaderas europeas de suicidas a Irak. Toda vez que al menos cinco marroquíes, un argelino y un ruso pasaron por la casa para viajar a Irak y ponerse bajo el mando de Al Zarqawi.

permanece ajena a las bestiales finalidades ideológicas de sus compatriotas.

Convenida la presunción anterior, y fuera del alcance de esta monografía, se estima necesaria la realización de una exégesis monográfica individualizada de carácter criminológico sobre determinados aspectos como son: los orígenes nacionales; cultura e identidad; situación de arraigo en el territorio (si se produce el mismo) actividad económica, asociativa, relaciones sociales... Dando especial relevancia a la vinculación del grado de influencia del factor fundamentalista religioso islamista en los objetivos marcados por estos grupos y elementos terroristas. Siendo en este último caso especialmente cuidadosos para no caer en el error de fácil criminalización de la religión islámica en su conjunto, cuya práctica y normal ejercicio se ha de proteger sobre la base del reconocimiento del pluralismo cultural y libertad religiosa existente en nuestro marco jurídico.

Por otro lado, el reciente atentado de Londres ha puesto nuevamente de manifiesto la vigente actualidad de estas observaciones, dejando al descubierto la necesidad de profundización y estudio del fenómeno. En este ámbito ha sido especialmente sorprendente la identificación de los autores como personas teóricamente integradas en sus sociedades,³²⁵ hasta el punto de proceder de comunidades

³²⁵ LOS TERRORISTAS DEL 7-J: jóvenes amigos británicos de familia paquistaní con una "vida normal". Hasib Hussain vivía con sus padres, que alertaron de su desaparición - Shehzad Tanweer viajó recientemente a Pakistán y Afganistán - Mohammed Sidique Khan tenía un hijo y cuidaba niños discapacitados - El cuarto también procedía de West Yorkshire (*El Mundo*, 13-07-2005).

TERROR EN LONDRES: La policía británica busca al "cerebro" de los atentados suicidas de Londres. Los terroristas eran jóvenes británicos de ascendencia paquistaní y llevaban una vida aparentemente normal e integrada en la comunidad (...) (*El País*, 13-07-2005).

PERFIL DEL TERRORISTA DEL AUTOBÚS: un fiel musulmán amante de la soledad (...) Hasib Tar Hussain, de 18 años (...) sus padres lo enviaron a Pakistán, donde ellos habían nacido y crecido. Hussain también visitó la Meca durante aquel viaje (...) Cuando volvió al Reino Unido, el joven se había transformado. Según

musulmanas de segunda o tercera generación que disponían de la nacionalidad británica.³²⁶ En relación con las investigaciones de esta última masacre ha quedado de manifiesto la importancia cardinal de las influencias religiosas radicales imbuidas a los cuatro autores de la matanza, que supuestamente deciden inmolarse cuando se convierten en devotos religiosos fanatizados y algunos de los mismos una vez han realizado viajes a Pakistán o Afganistán.

Todo lo anterior además de permitirnos profundizar en el estudio pormenorizado de los móviles, objetivos y finalidad de esta categoría de terrorismo, al cual habrá que combatir con todas las armas del Estado de Derecho,³²⁷ contribuiría a aislar y no buscar co-

cuenta los que lo conocen, parecía que había sufrido un "lavado de cerebro" al convertirse en un devoto musulmán. Antes de partir a Pakistán solía vestir con ropas occidentales, a su vuelta su atuendo habitual era una túnica islámica (*El Mundo*, 14-07-2005).

³²⁶ LOS YIHADISTAS DE SEGUNDA GENERACIÓN, LOS MÁS PELIGROSOS: La policía reconoce que los terroristas nacidos o arraigados en Europa son difíciles de detectar (...) Como dijo Stevens, el hombre que desde el 11-M anunció a los londinenses que el ataque en esa ciudad era "inevitable", "serán [los autores] gente con apariencia de ciudadanos, jóvenes vestidos de manera conservadora y limpia, británicos corrientes y probablemente con un alto nivel educativo. Con conocimientos informáticos, habrán usado Internet para investigar en explosivos, productos químicos y electrónica" (...) El perfil que describió el ex jefe de Scotland Yard es el que más preocupa a los responsables de los servicios policiales y de inteligencia de Europa. Y en especial a los españoles, un país donde la inmigración es un fenómeno nuevo. Un responsable de la Unidad Central de Información Exterior de la Guardia Civil (UCE2) lo explica así: "Los *yihadistas* que procedan de la segunda generación de inmigrantes, un fenómeno que ahora se está desarrollando en España, va a ser el gran reto en nuestra lucha contra este fenómeno terrorista. Es evidente que gente familiarizada y empapada de nuestras costumbres será difícil de detectar" (*El Mundo*, 15-07-2005).

³²⁷ El ministro del Interior, José Antonio Alonso, ha firmado junto a otros seis países de la UE el tratado "Schengen III", que reforzará la colaboración antiterrorista e impulsará la participación transfronteriza entre España, Francia, Bélgica, Alemania, Luxemburgo, Holanda y Austria. Se trata del intercambio de información sobre personas relacionadas con actividades terroristas, la creación de bases de datos nacionales de análisis de ADN, la consulta automatizada de los índices de datos, la comparación de perfiles de ADN, la consulta de inventarios de datos dactiloscópicos y de los registros de vehículos, el intercambio de información y datos para grandes eventos y catástrofes. Además, la transmisión de información para la prevención de atentados terroristas, la escolta de seguridad en los vuelos, el intercambio de información en materia de documentos falsos y expulsiones y las inter-

nexiones hipócritas con el fenómeno de la inmigración musulmana en nuestro país, la problemática de la cual precisa soluciones dentro de las políticas de inmigración, y por ello requiere una atención institucional específica que cabe diferenciar muy mucho de las políticas antiterroristas aplicables a los colectivos que utilicen el Islam como argumento religioso para justificar su barbarie. Constituyendo éstos últimos una amenaza global permanente, inspirada por una ideología fanática del terror que, deformando el mensaje coránico, ofrece el paraíso a quienes asesinen a las colectividades del género humano designadas como “infielos” ya sean estos ancianos, hombres, mujeres o niños.

Sin embargo diremos que transmitir el mensaje equívoco de relacionar la práctica de una religión con terrorismo, sin análisis ni matices previos que corroboren dicha afirmación, conduce directamente al fomento de conductas discriminatorias que pueden generar espirales de violencia de difícil solución, en este sentido una de las respuestas reside en conseguir que los inmigrantes musulmanes lleguen a la conclusión de que el orden político y el funcionamiento económico de nuestros países, el régimen de libertades y derechos, les permite, además de prosperar, vivir dentro de los preceptos fundamentales de su religión. Ello no es óbice para que los Estados de acogida deban reaccionar ante las minorías radicales que predicán el odio en las mezquitas.

En definitiva, la tarea de defender los valores y principios de las democracias occidentales contra la amenaza terrorista islamista radical, no ha de ser incompatible con mantener el máximo respeto de los Derechos Humanos reconocidos en los diferentes textos constitucionales. No siendo éticamente admisible justificar la quiebra

venciones conjuntas en las zonas fronterizas comunes (*Agencia EFE*, 27-05-2005).

temporal de derechos fundamentales con la finalidad de recuperar ciertos niveles de Seguridad perdidos. Esta tentación debería ser superada incondicionalmente para no dar excusas ni argumentos a los fanatismos exacerbados del submundo terrorista, que buscarían nuevas causas y motivaciones en su lucha contra los “enemigos del Islam”. Si la directriz triunfante es que “el fin justifica los medios”, con ello se perdería de forma irreparable la batalla moral de la victoria del Estado de Derecho.

“No olvidemos, que no se puede lograr la victoria contra un terrorismo que dice actuar en nombre del Islam y basa su propaganda en las reales o supuestas agresiones que los musulmanes sufren a manos de sus supuestos enemigos “infieles”, si no se toma en consideración la dimensión más amplia, política, social y cultural del conflicto. Es necesario ganar la batalla de las mentes y los corazones, demostrando las falacias de quienes pretenden basar en el Corán sus sueños de muerte y destrucción” (AVILÉS, 2004b: 35).

Lo que no quiere decir que los Estados queden indefensos en la necesidad vital de plantear un enfrentamiento sin cuartel ni concesiones, que se adivina de una dureza y permanencia en el tiempo prolongada, contra esta lacra universal de nuestro tiempo. Uno de los caminos a seguir, como venimos defendiendo, sería la coordinación planetaria en el esfuerzo común de identificar, individualizar e intentar confinar la extensión del fenómeno y su exportación mimética, exigiendo las responsabilidades correspondientes en el marco de la jurisdicción oportuna. No mediante guerras clásicas indiscriminadas que conlleven el peligro de ocasionar víctimas inocentes, en una táctica de “ojo por ojo y diente por diente”, sino potenciando y fomentando la colaboración en el terreno de la justicia, las fuerzas de seguridad y los servicios de inteligencia a escala internacional. Con todo es evidente que la lucha operativa contra el terrorismo *yihadista*, que no olvidemos en muchas de sus actuaciones considera y asume

la propia muerte formando parte de su misión en la guerra santa contra occidente, entraña una dificultad sin precedentes para los departamentos antiterroristas especializados en este tipo de combates.³²⁸ No en vano algunos teóricos, tras los últimos atentados producidos en Londres, han calificado la situación estratégica dentro de la coyuntura de globalización absoluta como de verdadera “tercera guerra mundial”.³²⁹

En la misma línea deberían institucionalizarse políticas consensuadas que ayuden a examinar de forma minuciosa las estrategias y procedimientos operativos a desplegar, siempre con la finalidad de conseguir una convergencia en las respuestas eficaces de la justicia internacional. Pese al *desiderátum* manifestado, que prioritariamente iría dirigido a poner a disposición de los tribunales de justicia de forma ejemplarizante a los responsables de las masacres y crímenes brutales cometidos contra la humanidad, no se puede obviar ni rechazar en una vertiente paralela la búsqueda de las raíces y orígenes del conflicto al margen de las pretensiones fanatizadas.

8.8 OTROS DATOS ESTADÍSTICOS OPERATIVOS A TENER EN CUENTA EN MATERIA DE EXTRANJERÍA³³⁰

A 31 de diciembre de 2003 había en España 1.647.011 extranjeros con tarjeta o permiso de residencia en vigor, lo que supone

³²⁸ Esta reclamación de estrecha cooperación internacional contra el nuevo terrorismo transnacional, se ve dificultada también por las diferencias entre los intereses políticos, las culturas y las estructuras judiciales y policiales de los distintos países.

³²⁹ Estimo que estas últimas apreciaciones de tintes maximalistas son contraproducentes por la alarma generalizada que provoca en las sociedades occidentales.

³³⁰ La fuente utilizada proviene del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Ministerio del Interior y otras estadísticas oficiales.

un incremento del 24,40% respecto a diciembre de 2002, y un crecimiento en términos absolutos de 323.010 personas.

Según régimen de residencia, 1.074.895 extranjeros (el 65,26% del total) estaban incluidos en el Régimen General y 572.116 (el 34,74%) estaban incluidos en el Régimen Comunitario, del que forman parte los nacionales de países del Espacio Económico Europeo, así como sus familiares y los familiares de españoles. Respecto al año anterior estas cifras se han incrementado en un 29,98% y un 15,10% respectivamente.³³¹

³³¹ La Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración (OPI) en su Anuario Estadístico de extranjería 2003 facilita los siguientes datos de los extranjeros residentes por continente y nacionalidad:

Según continente, el 24,68% de los extranjeros eran nacionales de países pertenecientes al Espacio Económico Europeo, el 9,36% europeos no comunitarios, el 26,29% africanos, el 31,26% iberoamericanos, el 0,98% norteamericanos, el 7,38% asiáticos y el 0,06% nacionales de Oceanía.

Durante el año 2003 el número de iberoamericanos se ha incrementado en 149.916 personas (lo que supone un aumento del 41,12% respecto a diciembre de 2002), el de africanos en 66.144 (18,05%), el de europeos no comunitarios en 46.427 (43,16%), el de nacionales del Espacio Económico Europeo en 43.341 (11,94%), el de asiáticos en 16.513 (16,04%) y el de norteamericanos en 389 (2,47%), mientras que el número de nacionales de Oceanía tuvo un decremento de 6 personas (que representaban un 0,59% menos que en diciembre de 2002).

Según nacionalidad, los colectivos mayoritarios eran el marroquí (333.770 personas), el ecuatoriano (174.289), el colombiano (107.459), el británico (105.479), el alemán (67.963), el italiano (59.745), el peruano (57.593), el chino (56.086) y el rumano (54.688). Los nacionales de estos nueve países agrupaban el 61,79% del total de extranjeros en España.

Los incrementos numéricos más elevados según nacionalidad, por encima de diez mil personas respecto a diciembre de 2002, han correspondido a los ecuatorianos (58.988), marroquíes (51.338), colombianos (36.221), rumanos (20.983), peruanos (18.580), argentinos (15.410), británicos (15.388), italianos (14.509) y chinos (10.271). De estos colectivos, han tenido incrementos porcentuales por encima del cincuenta por ciento respecto a diciembre de 2002 los rumanos (62,25%), los argentinos (55,16%), los ecuatorianos (51,16%) y los colombianos (50,85%).

Según sexo, el 55,03% de los extranjeros eran varones y el 44,97% eran mujeres.

Según grupo de edad, 201.384 extranjeros (el 12,23% del total) eran menores de 16 años, 1.353.183 (el 82,17%) tenían entre 16 y 64 años, y 92.273 (el 5,60%) eran mayores de 64 años. Respecto a las proporciones de diciembre de 2002, se ha incrementado levemente el porcentaje de extranjeros entre cero y quince años (que en esa fecha era del 11,24% respecto al total) en detrimento de los mayores

Si nos referimos a las Comunidades Autónomas: Cataluña, Madrid, Andalucía, Comunidad Valenciana y Canarias son las que tienen un mayor número de residentes extranjeros.³³² En este sentido, la tabla que se muestra seguidamente nos clarifica los extremos anteriores, con datos actualizados a fecha 31 de diciembre de 2003:

de dieciséis. La media de edad de los extranjeros con tarjeta o permiso de residencia en vigor a finales de 2003 era de 34 años.

³³² Siguiendo con los datos facilitados, por el Anuario Estadístico de extranjería 2003. Según comunidad autónoma de residencia, Cataluña (383.938 extranjeros con tarjeta o permiso de residencia), Madrid (355.035), Andalucía (208.523), la Comunidad Valenciana (180.011) y Canarias (113.339) reunían al 75,43% de los extranjeros en España. En estas comunidades también se han producido los incrementos numéricos más elevados respecto a diciembre de 2002: Madrid (82.343), Cataluña (55.477, de los que 30.580 corresponden a Barcelona), Andalucía (44.581, de los que 14.950 corresponden a Almería y 14.695 a Málaga), la Comunidad Valenciana (41.590) y Canarias (21.190). Los mayores incrementos porcentuales, respecto a las cifras de diciembre de 2002, se han producido en la comunidad autónoma de Aragón (50,09%), Castilla-La Mancha (45,03%), Cantabria (37,53%), La Rioja (32,41%), Madrid (30,20%) y la Comunidad Valenciana (30,05%).

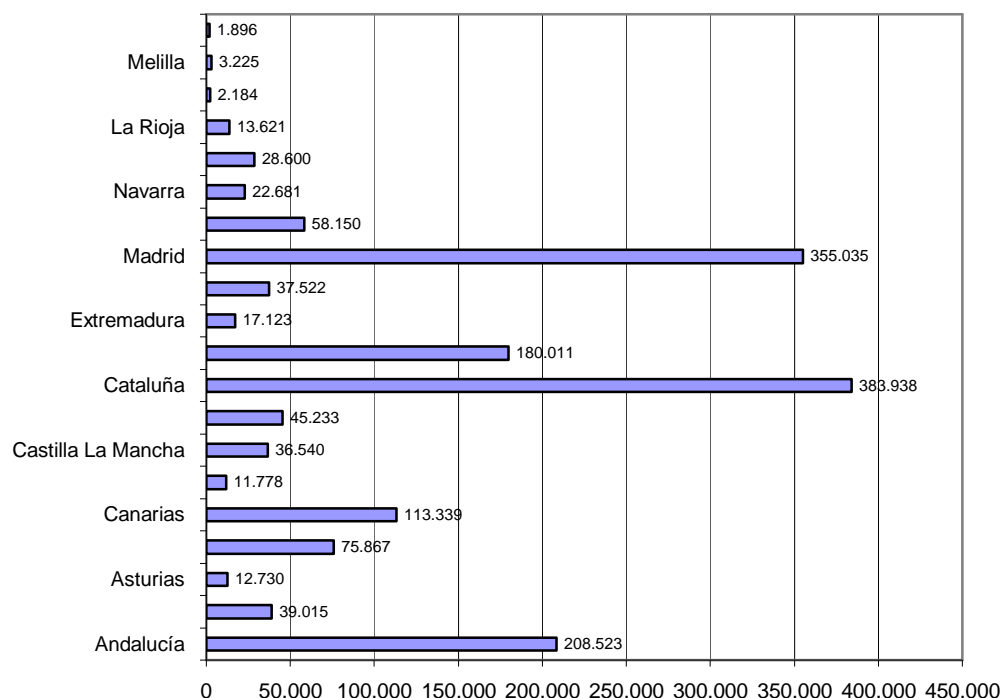
Según provincia de residencia, el 71,01% del total de extranjeros se concentraba en diez provincias o comunidades autónomas uniprovinciales: Madrid (con 355.035 extranjeros, tal y como se ha señalado), Barcelona (268.093), Alicante (101.194) Málaga (86.172), Baleares (75.867), Las Palmas (64.079). Murcia (58.150), Valencia (57.771), Girona (52.757) y Almería (50.447). Ocho provincias han incrementado el número de extranjeros por encima del cincuenta por ciento respecto a las cifras de diciembre de 2002: Ávila (66,04%), Guadalajara, Zaragoza, Castellón, Cuenca, Teruel, Palencia y Lleida (52,18%). Sólo en Melilla ha descendido durante 2003 el número de extranjeros con tarjeta o permiso de residencia en vigor en 4 personas (un 0,12%).

Extranjeros con tarjeta o permiso de residencia en vigor según Comunidad Autónoma (Datos a 31 de diciembre de 2003)			
Comunidad Autónoma	Total	Rég. General	Rég. Comunitario
Andalucía	208.523	108.501	100.022
Aragón	39.015	31.482	7.533
Asturias	12.730	6.242	6.488
Baleares	75.867	32.650	43.217
Canarias	113.339	45.292	68.047
Cantabria	11.778	7.893	3.885
Castilla La Mancha	36.540	30.462	6.078
Castilla y León	45.233	30.609	14.624
Cataluña	383.938	289.326	94.612
Comunidad Valenciana	180.011	92.260	87.751
Extremadura	17.123	12.641	4.482
Galicia	37.522	14.758	22.764
Madrid ³³³	355.035	276.715	78.320
Murcia	58.150	48.159	9.991
Navarra	22.681	18.469	4.212
País Vasco	28.600	14.370	14.230
La Rioja	13.621	11.171	2.450
Ceuta	2.184	739	1.445
Melilla	3.225	1.382	1.843
No consta	1.896	1.774	122
TOTAL	1.647.011	1.074.895	572.116

La tabla anterior se complementa con el correspondiente gráfico descriptivo, de los totales de residentes extranjeros por Comunidades Autónomas:

³³³ En fechas cercanas, y en referencia únicamente a la ciudad de Madrid, son significativas las declaraciones realizadas por la concejal madrileña de Empleo y Servicios a la Ciudadanía, Ana Botella. Reveló como dato que a 1 de enero de este año, los 481.162 inmigrantes residentes en Madrid, representaban el 15,1% de su población total; lo que la convierte en la mayor ciudad receptora de población extranjera del país, con un 18% del total. Destacó asimismo que cualquiera de los distritos madrileños tiene una media de residentes extranjeros superior a la nacional (6%), que en ocho de ellos la proporción supera el 15% y que en Centro alcan-

**EXTRANJEROS RESIDENTES POR COMUNIDAD AUTÓNOMA
(31/12/03)**

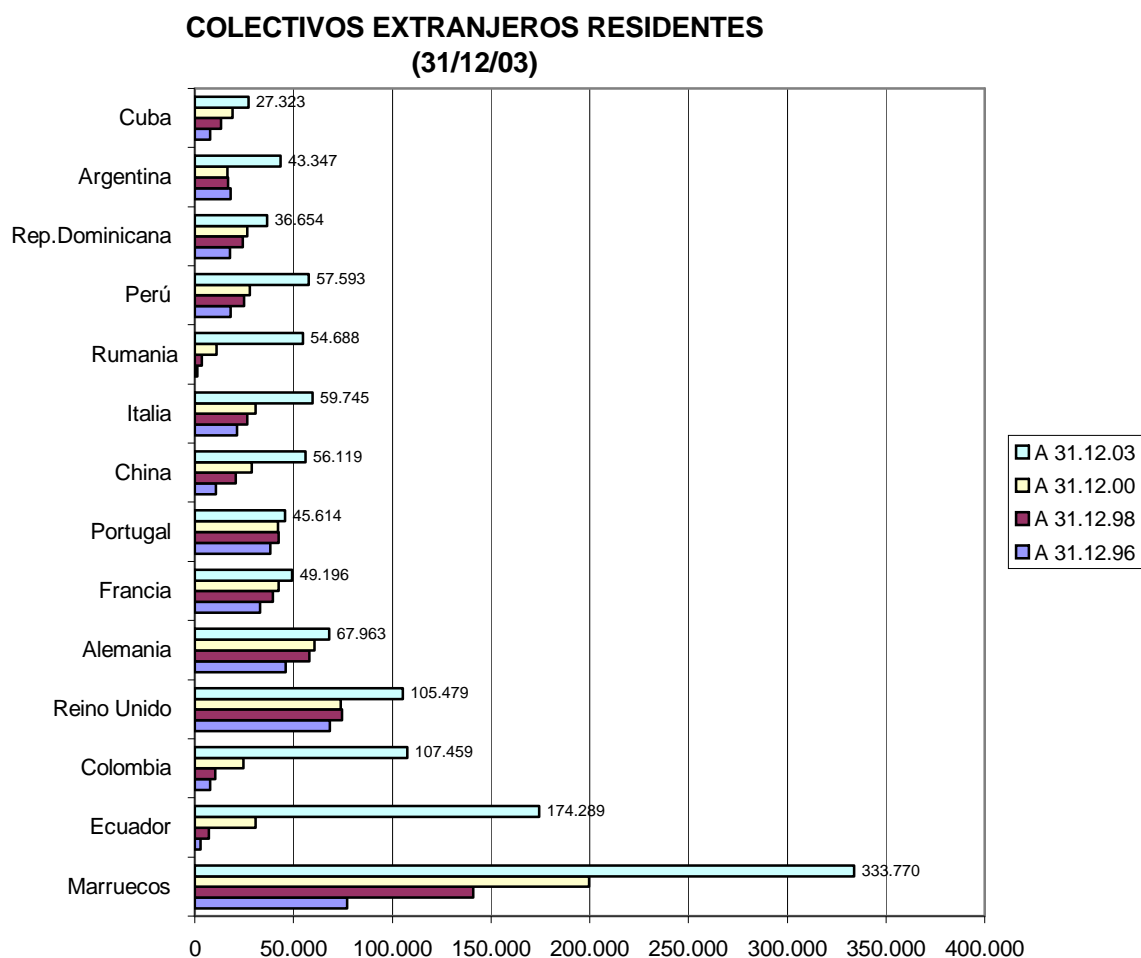


Desde el punto de vista del origen natural, Marruecos, Ecuador y Colombia ocupan los tres primeros puestos si tenemos en cuenta la nacionalidad de los extranjeros residentes. Para ver la evolución de los datos facilitados se incorpora una tabla estadística que recoge los colectivos extranjeros por nacionalidades en diferentes fechas, siendo éstas respectivamente de forma cronológica: a 31 de diciembre de 1996, a 31 de diciembre de 1998, a 31 de diciembre de 2000 y finalmente a 31 de diciembre de 2003:

za el 28,5%. Siendo un volumen total de personas de "cerca del millón" (*Agencia EFE, 11-02-2005*).

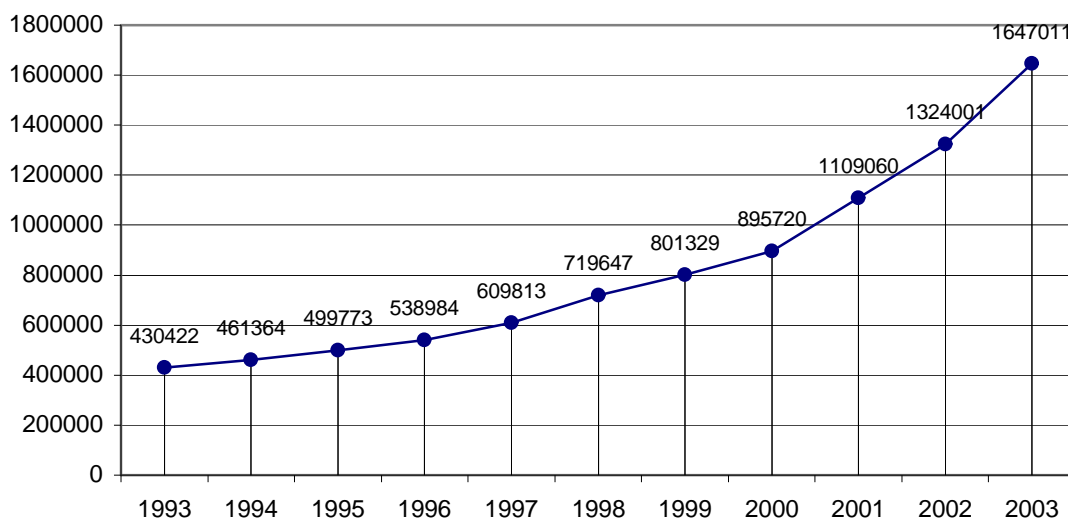
Extracto de colectivos extranjeros con tarjeta o permiso de residencia en vigor (Datos a 31 de diciembre de 2003)				
NACIONALIDAD	A 31.12.96	A 31.12.98	A 31.12.00	A 31.12.03
Alemania	45.898	58.089	60.575	67.963
Argentina	18.246	17.007	16.610	43.347
China	10.816	20.690	28.693	56.119
Colombia	7.865	10.412	24.702	107.459
Cuba	7.814	13.214	19.165	27.323
Ecuador	2.913	7.046	30.878	174.289
Francia	33.134	39.504	42.316	49.196
Italia	21.362	26.514	30.862	59.745
Marruecos	77.189	140.896	199.782	333.770
Perú	18.023	24.879	27.888	57.593
Portugal	38.136	42.310	41.997	45.614
Reino Unido	68.359	74.419	73.983	105.479
Rep.Dominicana	17.845	24.256	26.481	36.654
Rumania	1.386	3.543	10.983	54.688
Resto países	169.818	216.868	260.805	427.772
TOTAL	538.984	719.647	895.720	1.647.011

Se muestra la gráfica resultante sobre la tabla estadística realizada:



Para finalizar, al objeto de marcar la tendencia progresiva de una forma más perceptible, se ha realizado el gráfico de la evolución de los totales de residentes legales en la horquilla comprendida entre los años 1993-2003:

EVOLUCIÓN RESIDENTES (1993-2003)



A pesar de los datos oficiales aportados en torno a la población extranjera con residencia legal en el territorio del estado, para hacer un estudio aproximativo demográfico poblacional, que nos proporcione las cifras más fiables posibles de la población “real” extranjera, tenemos que acudir asimismo a las sucesivas revisiones del padrón municipal.

El padrón municipal es la fuente de información más reciente sobre la población extranjera en España, y la que recoge números más elevados. Ahora bien, se ha de apuntar en primer lugar que los resultados del proceso espontáneo de empadronamiento tienen el inconveniente de que acumulan altas (motivadas, además, por el acceso que facilitan a algunos servicios públicos, de sanidad y educación, por ejemplo) sin equilibrarlos con las bajas de los extranjeros que retornan a su país, que no tienen obligación de notificar su partida; y por otro lado es evidente que no todos los inmigrantes localizados en el territorio del estado se encuentran empadronados.

Confeccionados los datos a partir del INE resulta para los años 2001, 2002 y 2003:

Extracto de colectivos extranjeros empadronados			
(Datos a 31 de diciembre de 2003)			
NACIONALIDAD	A 31.12.01	A 31.12.02	A 31.12.03
Alemania	113.808	130.232	117.250
Argelia	28.921	36.301	39.425
Argentina	56.714	109.445	130.851
China	37.651	51.228	62.498
Colombia	191.018	244.684	248.894
Cuba	31.832	38.332	39.674
Ecuador	259.522	390.297	475.698
Francia	59.811	69.930	66.858
Italia	46.221	65.396	77.130
Marruecos	307.458	378.979	420.556
Perú	44.752	55.915	68.646
Portugal	52.055	56.672	55.769
Reino Unido	128.121	161.507	174.810
Rep.Dominicana	37.830	44.290	47.973
Rumania	67.279	137.347	207.960
Resto países	514.953	731.945	800.334
TOTAL	1.977.946	2.664.168	3.034.326

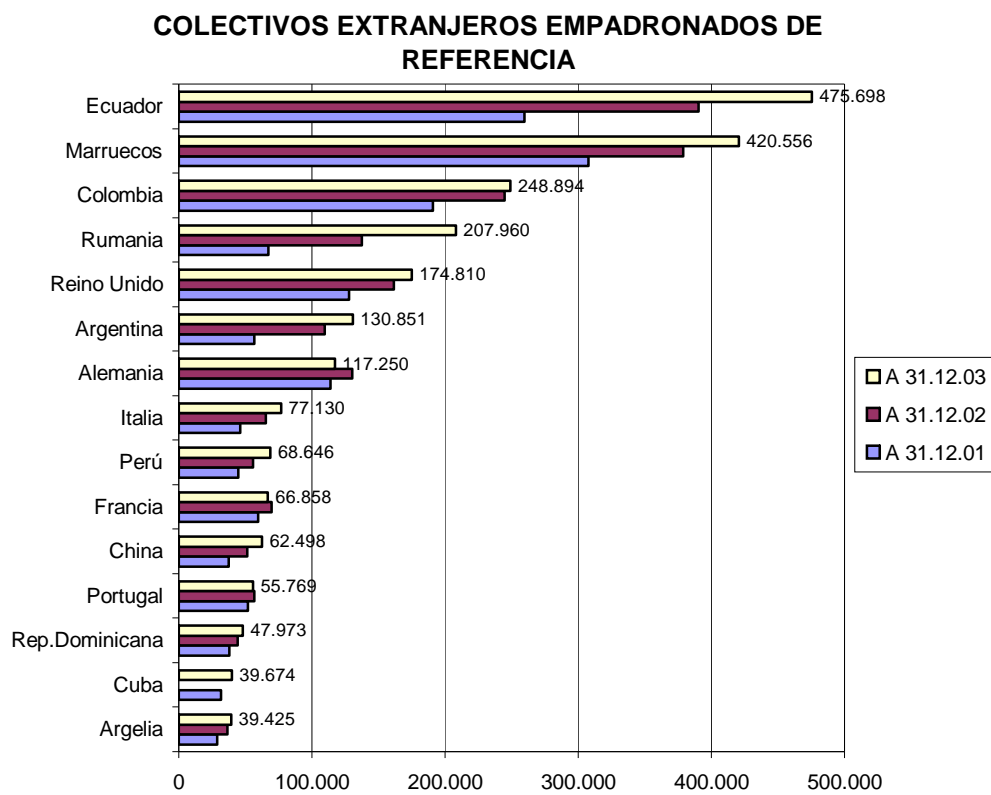
Teniendo en cuenta el total de población resultante empadronada en todo el territorio nacional, que asciende en el año 2003 a 43.197.684 de personas, donde están incluidos los extranjeros citados en la tabla ofrecida 3.034.326, resulta que el colectivo de extranjeros supondría un 7% del total poblacional. Colocando a España en tasas cercanas a países como Francia y Alemania que respectivamente tenían en el 2001 un 7% y cerca del 9%. Así pues, en menos de una década, desde mediados de los noventa, los extranjeros han

pasado de ser una presencia casi inadvertida a formar un colectivo que sobrepasa los 3 millones de individuos, teniendo además una clara tendencia a continuar este crecimiento.³³⁴

En línea con la mecánica de trabajo establecida, se facilita igualmente el gráfico pertinente, observándose el incremento uniforme hasta llegar al año 2003, en el que sobresalen visiblemente los colectivos de Ecuador, Marruecos, Colombia y Rumania:³³⁵

³³⁴ Hecho público en enero de 2006 los últimos datos oficiales divulgados por el Instituto Nacional de Estadística (referentes a la fecha 31 de diciembre de 2004) una vez realizada la correspondiente explotación del padrón, el total de población en España se eleva a 44.108.530 personas de los cuales tienen nacionalidad extranjera 3.730.610 de ciudadanos (con un aumento en un año de 696.284 extranjeros) ello supone un 8,45% del conjunto poblacional. Este último dato proporcional es significativo en las comunidades autónomas siguientes: Baleares (15,9% de la población), Madrid (13%), Comunidad Valenciana (12,4%), Murcia (12,3%), Cataluña (11,4%), Canarias (11,3%). Siendo los mayores porcentajes por provincias: Alicante (18,5% de extranjeros, 3,2% más que el año precedente) Almería (15,2%, 3,8% de incremento) y Girona (15,1%, con 2,7% de aumento). Con todo lo anterior se confirma que España es, sin lugar a dudas, el país de la UE que ha experimentado un mayor crecimiento en el número de inmigrantes en los últimos cuatro años, siendo significativo que el segundo país que recibió más inmigrantes en el 2004 fue el Reino Unido con 203.000, la tercera parte que España para el mismo año.

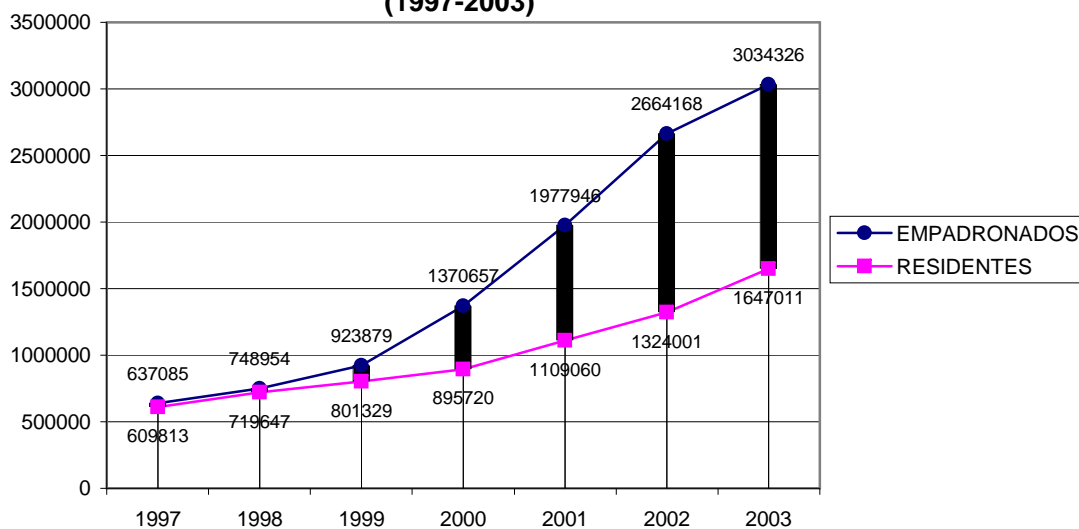
³³⁵ Teniendo en cuenta nuevamente los números del último padrón revelados en enero/2006, para la fecha mencionada de 31-12-2004, destacan los originarios de: Marruecos (511.294), Ecuador (497.799), Rumania (317.366), Colombia (271.239), Reino Unido (227.187), Alemania (133.588), Bulgaria (93.037), China (87.731), Perú (85.029), Ucrania (65.667).



El gráfico que se muestra a continuación es de especial interés toda vez que combinando las series de datos de residentes legales y empadronados, entre los años 1997-2003, se intenta reflejar a través de las barras de unión la diferencia existente entre las mismas que teóricamente, con las reservas expresadas *ut supra* del padrón municipal, marcaría de una forma aproximada la bolsa de “inmigración irregular” existente en cada periodo. En este sentido, a modo de ejemplo, el resultado para el 2003 una vez realizada la diferencia mencionada sería: $3.034.326 - 1.647.011 = 1.387.315$, cifra especulativa (reconocida la dificultad de certificación de la afloración de los

“sin papeles”) que nos puede acercar al escenario de población extranjera irregular a fecha 31/12/2003.³³⁶

EVOLUCIÓN EMPADRONADOS-RESIDENTES EXTRANJEROS (1997-2003)



Como última referencia, no obstante su inmediatez temporal, y una vez acabado el plazo para solicitar la regularización con arreglo a lo estipulado en la disposición transitoria tercera del RD 2393/2004, se ofrecen por su interés algunos de los resultados obtenidos sobre el proceso de regularización:³³⁷

- Las solicitudes presentadas ascienden a 690.679; siendo las comunidades autónomas que mayor número de solicitudes han recibido: Madrid (170.784), Cataluña (138.537), Comunidad Valenciana (106.711), Andalucía (84.372) y Murcia (43.732).
- En cuanto a las solicitudes por principales nacionalidades son: Ecuador (139.714), Rumania (118.298), Marruecos (85.969), Co-

³³⁶ Este ejercicio con las tablas y gráficos facilitados en el trabajo podría realizarse igualmente de forma desagregada por colectivos nacionales.

³³⁷ Fuente utilizada Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

- lombia (56.652), Bolivia (47.202), Bulgaria (25.549), Argentina (23.848), Ucrania (22.209), Pakistán (15.069) y China (13.120).
- Se estima que aproximadamente unas 20.000 peticiones serán rechazadas por no cumplir los requisitos.
 - El número de permisos de trabajo que se otorgarán superará la cifra de 650.000, no generando nuevos gastos sociales dado que los servicios ya se prestaban.
 - Otra valoración es que sólo el 2,71% de contratos surgidos del proceso de regularización son indefinidos y un 31,7% son del servicio doméstico. Lo que define la precariedad de los empleos generados.
 - Según el ministro de Trabajo y Asuntos Sociales, Jesús Caldera, la Seguridad Social recaudará este año gracias al proceso 750 millones de euros adicionales. Y para el 2006 calcula que se superarán los 1500 millones.

Por otro lado, si tenemos en cuenta las solicitudes realizadas en el proceso de regularización expuesto, los últimos datos del padrón a fecha 01/01/2005, así como los permisos de residencia concedidos a 31/12/2004. Podemos realizar un seguimiento aproximativo de la situación actual de la inmigración clandestina con respecto a las nacionalidades de referencia especificadas,³³⁸ confeccionándose para ello la siguiente tabla:

³³⁸ Se han incluido los colectivos que aportan la bolsa de irregulares más relevantes.

CIFRA ORIENTATIVA ACTUALIZADA DE LA INMIGRACIÓN CLANDESTINA ³³⁹				
(datos numéricos en miles)				
NACIONALIDADES DE REFERENCIA	Padrón Municipal (01/01/2005)	Permisos de residencia (31/12/2004)	Solicitudes proceso de regularización	"Cantidad hipotética de irregulares" ³⁴⁰
Argentina	151,9	56,2	23,8	71,9
Bolivia	96,8	11,5	47,2	38,1
Brasil	54,6	17,5	10,4	26,7
Bulgaria	91,3	32,2	26,5	32,6
Chile	37,2	14,5	4,9	17,8
Colombia	268,9	137,4	56,6	74,9
Ecuador	491,8	221,6	139,7	130,5
Marruecos	505,4	387,0	86,9	31,5
Rumania	314,3	83,4	118,3	112,6
Rusia, Federación	36,6	14,2	7,9	14,5
Ucrania	65,1	27,4	22,2	15,5
Uruguay	48,4	13,1	10,6	24,7
Venezuela	49,0	16,6	8,0	24,4
TOTAL	2211,3	1032,6	563	615,7

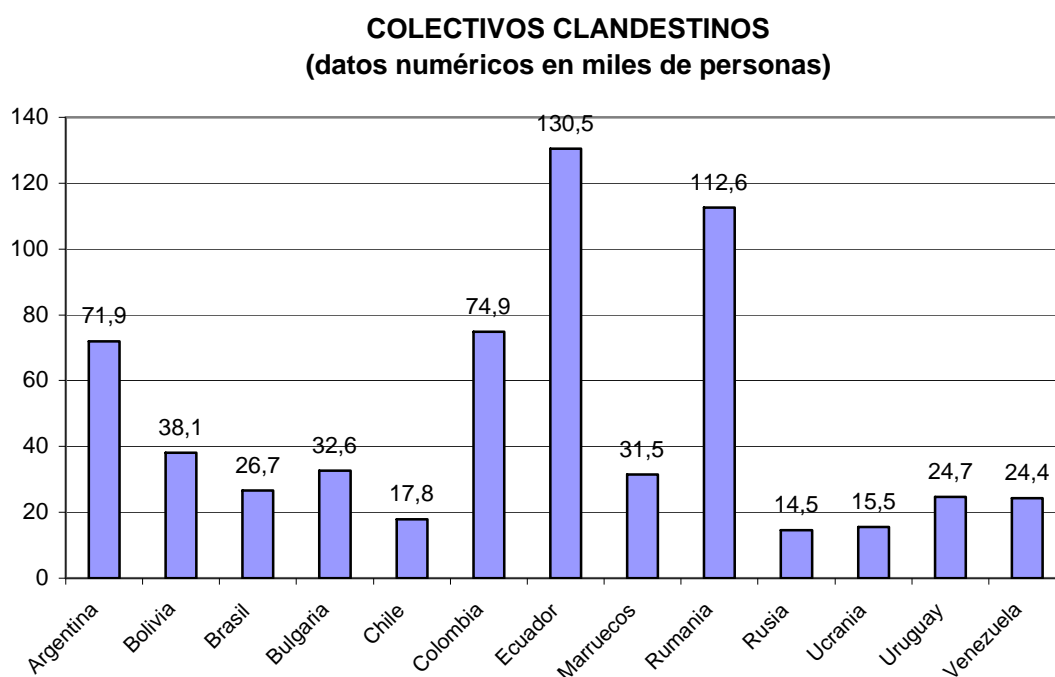
Obsérvese que el procedimiento utilizado *grosso modo* aporta como suma total, solamente teniendo en cuenta las nacionalidades

³³⁹ Fuente utilizada: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

³⁴⁰ En el resultado final sobre la cifra de irregulares se ha de advertir, para algunas de las nacionalidades facilitadas, que se puede dar el caso de un número indeterminado de personas que tengan la doble nacionalidad (siendo básicamente nacionales de países sudamericanos los que mediante convenios de reciprocidad tienen esta posibilidad) y por ello no hayan pasado por el proceso de regularización, lo que explicaría entre otras circunstancias las cifras de "sin papeles" de los ciudadanos Argentinos.

más significativas, una teórica bolsa de irregulares superior a seiscientos mil.³⁴¹

Con respecto a las nacionalidades estudiadas, extraído de los datos de la tabla elaborada, se muestra un gráfico teórico de “sin papeles”:



En el gráfico observamos los tres grupos nacionales que sobresalen claramente, correspondiéndose con los originarios de Ecuador, Rumania y Colombia. Una novedad que sorprende, y merecería el análisis oportuno, es el del colectivo marroquí, toda vez su situación en el séptimo lugar del *ranking* de irregulares, no obstante el lugar preeminente que ocupa en el número de empadronados y residentes. También merece especial atención y seguimiento el gru-

³⁴¹ Cifras que estarían en un término medio entre las estimaciones realizadas por los portavoces del partido del gobierno y el mayoritario de la oposición que han sido facilitadas en el presente trabajo.

po nacional boliviano (quinto país en presentación de solicitudes en el proceso de regularización) que a pesar de no haber sido individualizado en la tabla que hemos ofrecido sobre los datos del padrón,³⁴² por su escasa significación inicial en el origen de los datos, si tenemos en cuenta los recientes datos del INE (de fecha 01-01-2005) para estos ciudadanos, los mismos han experimentado un crecimiento aproximado de empadronamiento del 85% pasando de 52.345 a 96.800.³⁴³ Tendencia que con seguridad tendrá repuntes importantes debido a la imprevisible coyuntura política interna vivida en los últimos tiempos en este país andino. Lo anterior posibilitará que nos encontremos con nuevos ciudadanos irregulares procedentes de Bolivia, que en estos momentos pueden entrar en España sin visado para quedarse posteriormente.³⁴⁴

Como colofón de este apartado, recordaremos una vez más que los datos ofrecidos sobre el colectivo de clandestinos es evidente que lo son en calidad de estimativos, toda vez que la ausencia de contrastación con respecto a la significación de la proporción de estos grupos nacionales, que optan por no inscribirse en los respectivos padrones municipales, forman parte de la relatividad de una cifra oscura que conlleva su dificultad de detección y cálculo numérico.³⁴⁵

³⁴² Ver tabla "Extracto de colectivos extranjeros empadronados".

³⁴³ Se estima no obstante que el colectivo boliviano instalado en el territorio es de unos 140.000 (*Punto radio* "protagonistas", 10-06-2005).

³⁴⁴ La alerta del incremento de originarios de Bolivia que llegan a España desde Europa procedentes de Bolivia, Brasil y Venezuela; ha originado que el gobierno estudie la imposición del visado de turista para los mismos (*La Vanguardia*, 08-06-2005).

³⁴⁵ Un año después del proceso extraordinario de regularización de inmigrantes ilegales que acometió el Gobierno, el sexto en los últimos 20 años, el número de extranjeros que se encuentra en España en situación ilegal ronda el millón de personas, según las cifras de la Secretaría de Estado para la Inmigración y del Padrón (...) El INE cifra el incremento anual de extranjeros no comunitarios en cerca de medio millón, según la media de los últimos años (*El Mundo*, 07-05-2006).

Capítulo 9

GRADUACIÓN DE RESPONSABILIDAD DE LOS DELINCUENTES INMIGRANTES EN LAS TASAS DE CRIMINALIDAD DEL TERRITORIO DEL ESTADO

Como preámbulo introductorio del presente epígrafe se exponen diversos extractos y consideraciones que, de forma cronológica, nos introducen directamente en la permanente aparición endémica del juicio de criminalidad atribuida a la inmigración:

- En la encuesta de 2000, el CIS incluyó una pregunta que no figuraba en cuestionarios anteriores y que rezaba: “El aumento de los inmigrantes favorece el incremento de la delincuencia en nuestro país”. Con ella estaría de acuerdo la mayoría de los entrevistados, el 51%, frente a un 35% en desacuerdo, y un 13% de “no sabe/no contesta”. Éste es un fenómeno perceptivo importante que quizá haya que situar en su contexto.
- Como es sabido, ha habido un aumento considerable de la delincuencia durante los últimos veinte años no sólo en España sino, en general, en la mayor parte de los países occidentales. En qué medida se trate de un aumento real o de un aumento estadístico, porque el registro de delitos e infracciones se haya ido haciendo más riguroso, es tema a discutir. Asimismo está sujeto a discusión, si en los reseñados repuntes estadísticos delincuenciales ha tenido una influencia determinante el fenómeno creciente de la inmigración. No obstante, apenas se discute el hecho de que en conjunto ha habido al tiempo un incremento real y un ascenso de la visibilidad de la criminalidad.³⁴⁶
- De hecho no está claro que el número de infracciones (en general) haya aumentado considerablemente a lo largo de los años noventa. Sin em-

³⁴⁶ Una referencia válida, aunque únicamente se trate dentro del ámbito de la Comunidad Catalana, es la encuesta de Seguridad Pública, victimización y opinión que anualmente realiza el Instituto de Estadística de Cataluña, en colaboración (entre otros) con la universidad de Barcelona, Departamento de Interior de la *Generalitat* y Ayuntamiento de Barcelona. En la edición del 2002 a la pregunta, con respuesta única, de cual es “el principal problema de la sociedad catalana”: un 14% respondió la inseguridad ciudadana; un 12,2% la inmigración; un 11,3% el paro; un 8,9% la falta de valores; 4,3% cuestiones relacionadas con el gobierno; un 4,1% otras cuestiones políticas; un 3,1% asuntos sociales y un 25,6% no sabe no contesta.

Como vemos entre las respuestas más frecuentes se encuentra la inmigración, inmediatamente después de la seguridad ciudadana (en la encuesta no se realizó ninguna pregunta que pudiera relacionar ambos conceptos).

bargo, el hecho es que España tenía en 1998 la tasa más alta de homicidios de la UE (2,6 por cada cien mil habitantes; media europea: 1,7) y Madrid, en particular, tenía, con una tasa media en 1996-1998 de 3,12 homicidios por cien mil habitantes, una tasa más alta que la de Londres (2,15), París (2,52), Roma (1,51) o Lisboa (2,65) (aunque fuera más baja que la de Berlín, con 4,17, y estuviera muy lejos de las de Moscú, con 17,85 y Washington, con 59,9).³⁴⁷ Pero no se trata sólo de las grandes ciudades si se atiende al hecho de que el índice de criminalidad en zonas rurales (registrado por la Guardia Civil) aumentó en un 77% entre 1992 y el año 2000. Por otra parte, también en 1998 España tenía la tercera tasa más alta de la UE de población reclusa -113 reclusos por cien mil habitantes; media europea: 97- (*Instituto de Estudios de Seguridad y Policía* -IESP- en: www.sup.es/iesp/iesp06/iesp06.htm).

- En España, el aumento de la población reclusa, importante en los años ochenta y primeros noventa, se ha contenido a partir de 1993 (45.341 reclusos en 1993; 46.747 en junio de 2001). Pero lo que ha ocurrido también es que la población reclusa de origen extranjero ha sido desproporcionadamente alta durante todo el período, y con una clara tendencia a subir: era el 16,7% en 1990 (4.739 extranjeros de un total de 33.035 reclusos) y es el 21,6% en mayo de 2001 (10.055 extranjeros sobre un total de 46.543 reclusos), lo cual significa que, en términos absolutos, la población reclusa extranjera ha aumentado más del doble, y en términos relativos, ha pasado de algo menos de una sexta parte a algo más de un quinto del total -siendo así que su peso en el conjunto de la población es de apenas un tres por ciento de la misma- (*Dirección General de Instituciones Penitenciarias*: en www.mir.es/instpeni/cifras).
- Se dice que las mafias que trasladan a los inmigrantes ilegales les advierten de que cometiendo un delito en España el trámite de expulsión se hace más difícil, y que, por ello, un número de los que cruzan la frontera cometen un delito de pequeñas proporciones, a la espera de que, detenidos por las fuerzas de seguridad, no sean expulsados al tener una reclamación judicial. El hecho es que, si en torno al 20% de los reclusos son extranjeros, el porcentaje de extranjeros entre los presos preventivos

³⁴⁷ El aumento de la criminalidad en el conjunto de la Comunidad de Madrid (principalmente en la capital) ha parecido acelerarse notablemente en los últimos tiempos y así se ha hablado de un incremento en un 60% de las muertes violentas en "lo que va de año 2001 en la Comunidad de Madrid" respecto al año 2000 (*ABC*, 23-9-2001). Este repunte de la criminalidad por muerte violenta, en Madrid capital, continúa siendo muy alarmante en la actualidad. En este sentido, teniendo en cuenta la autoría y las víctimas extranjeras, son preocupantes las cifras de homicidios producidos en el territorio de la Jefatura Superior de Policía de Madrid en el año 2003, que mostraban un total de 79 víctimas mortales de nacionalidad conocida y de 76 detenidos como sospechosos. Dada la gravedad del delito, es difícil argumentar que también en este caso actúa la discriminación policial, y sin embargo son extranjeros el 40% de los detenidos. Además, el 60% de las víctimas son extranjeras.

es de más del 40%. Dentro de estos presos preventivos, se dice que la mayoría ha perpetrado pequeños delitos y que “el resto están relacionados con el tráfico de drogas” (*El Mundo*, 16-7-2001).

- *“En todo caso, los que imaginan que los inmigrantes provocan un aumento de la delincuencia se concentran en las grandes ciudades, de más de un millón de habitantes, y su respuesta puede estar motivada por una percepción generalizada en la ciudad de que, específicamente, ha aumentado la delincuencia protagonizada por extranjeros, o simplemente ha aumentado la delincuencia y se vive en un ambiente que parece cada vez más amenazador y peligroso, en general, o con relación a los jóvenes en particular, y les resulta fácil (intelectual y emocionalmente) asociar este estado de cosas con la presencia de los inmigrantes”* (PÉREZ-DÍAZ et alii, 2001: 151-154).
- En torno a este debate, en el informe del año 2002 sobre “Inmigración y Racismo” la Fundación Iberoamérica Europa analizó, entre otras, las siguientes noticias de los medios de comunicación españoles: Cae una red argelina que fabricaba papeles falsos para inmigrantes de toda Europa (*Mercantil Valenciano*, 01-03-02); La Guardia Civil desarticula una red de extorsión y secuestro de inmigrantes (*La Voz de Almería*, 25-07-02); Las redes de inmigración objetivo para la policía (*La Opinión de Málaga*, 04-08-02); La Guardia Civil ha desarticulado un laboratorio que suministraba cocaína en España (*Tele 5*, 02-10-02); Desarticulada en Ávila una red de inmigración (*Diario de Soria*, 14-01-02); Inmigración no es igual a Delincuencia (*El Periódico de Cataluña*, 03-07-02); Inmigración y Delincuencia (*La Verdad*, 03-08-02); Delincuentes extranjeros (*La Gaceta de los Negocios*, 08-10-02); J. Arenas explica cuáles son los planes de seguridad ciudadana que el gobierno va a poner en marcha. Opina que en estos asuntos de seguridad ciudadana o inmigración hay que ser muy serios y rigurosos (*TVE 1*, 15-10-02); La policía alerta del aumento de delitos vinculados a la inmigración (*El Comercio*, 23-11-02).
- *“La inseguridad ciudadana constituye un problema que genera inquietud creciente entre la opinión pública y una atención preferente, aunque muchas veces sesgada, de nuestros gestores públicos y de la opinión publicada. Las estadísticas policiales sobre delitos subrayan dos hechos. Los delitos y faltas han aumentado un 10,52 % en 2001, respecto al año anterior. El Ministerio del Interior considera que en la base de este aumento está el incremento de la población extranjera, particularmente la indocumentada. Para abonar esas tesis se han difundido estadísticas espectaculares: siempre según el Ministerio del Interior, el 50% de los delitos cometidos en 2001 lo fueron por extranjeros que, además, constituyeron el 46,3% de los reclusos en prisión preventiva ese mismo año. La vinculación entre delincuencia e inmigración en las estadísticas sobre delincuencia no es unívoca y pueden proporcionar porcentajes distintos según los criterios utilizados (número de detenciones, número de delitos, tipo de delitos, por ejemplo). En cualquier caso, parece un hecho que el número*

de extranjeros relacionados con actividades delictivas ha crecido. A las frías cifras hay que añadir el impacto de noticias de crímenes y atracos atribuidos a bandas y mafias extranjeras (colombianos, albanos-kosovares, rusos,..). Sin embargo, lo que realmente nutre las estadísticas oficiales son los pequeños robos y actos delictivos propios de la pequeña delincuencia, vinculados a intentar sobrevivir en una situación de marginación, y que son los que generan un malestar popular ampliamente extendido” (DE LUCAS, 2003: 59).

- *“España tiene la tasa más alta de homicidios de la UE de los quince, y ocupa el segundo lugar en el crecimiento de robos en domicilio y de robos de vehículos. España sabe cuántos nidos de cigüeña se construyen cada año en su territorio pero no sabe cuántos homicidios se producen por inseguridad ciudadana, como se evidencia cada año con las diferencias existentes entre los datos de la memoria de la Fiscalía General del Estado y los que constan en el Ministerio del Interior. España es un país que corre el riesgo de convertirse en un paraíso de la delincuencia en Europa (...) Hay un problema de inseguridad ciudadana en España y hay un problema de delincuencia extranjera, que no debemos confundir con la inmigración ilegal, aunque haya también inmigrantes ilegales que cometan delitos. Los delincuentes extranjeros lo eran ya en sus países de origen y se han desplazado no en busca de trabajo sino en busca de más facilidades, más impunidad para cometer sus delitos. El inmigrante ilegal se desplaza buscando trabajo, y sólo un número pequeño de ellos acaba, por causa de la marginación, cometiendo delitos. Lo cierto es que casi el 50% de las infracciones penales cometidas en Madrid lo son por delincuentes extranjeros, y más del 30% de las cometidas en todo el territorio nacional, considerando como tal a Cataluña y el País Vasco, aunque hay problemas de coordinación incluso para el simple conocimiento de qué delitos y quienes los cometen (...) Por otro lado, las bandas de delincuentes organizados proliferan en el mundo, y están instaladas desde hace años en nuestro país. A las tradicionales de franceses, ingleses, alemanes e italianos, se han unido en los últimos años rusos, colombianos, nigerianos, rumanos, albaneses, argelinos, marroquíes, peruanos y delincuentes de la más diversa procedencia. En los archivos de INTERPOL constan más de 18.000 delincuentes afincados en la Costa del Sol, y no están todos los que son, con antecedentes en sus países de origen por los más diversos delitos: desde simples carteristas a traficantes de armas, drogas o mujeres, pasando por falsificadores, violadores o atracadores de bancos, que no son precisamente inmigrantes ilegales sin trabajo sino residentes legales, y algunos de ellos viven en lujosas mansiones y cuentan con seguridad privada para su protección y la de sus bienes” (SÁNCHEZ, 2004).³⁴⁸*

³⁴⁸ Secretario general del Sindicato Unificado de Policía. Exposición realizada en las jornadas sobre seguridad pública en la Costa del Sol, 11 y 12 de noviembre de 2004.

- *“El proceso de regularización laboral iniciado por el Gobierno era necesario. Al margen de que se puedan comprar contratos y falsificar documentos, miles de residentes ilegales con trabajo ilegal aflorarán y eso es bueno para todos. Para ellos y para la sociedad. Seguirá habiendo cientos de miles de inmigrantes ilegales y entre ellos, muchos delincuentes extranjeros a los que hay que combatir. Los delincuentes extranjeros, legales o ilegales, plantean un grave problema por la carencia absoluta de datos sobre los mismos (huellas, zonas y modos de actuar, etc.). Son una nueva realidad a la que estamos adaptándonos, que suelen actuar con más violencia y que cometen ya un porcentaje superior al 30% del total de las infracciones penales que se cometen. No se puede ignorar esta realidad como tampoco confundir al delincuente extranjero con el inmigrante ilegal, porque, aunque en ocasiones en la misma persona concurren ambas circunstancias, el inmigrante ilegal busca trabajo y el delincuente extranjero espacios donde cometer sus delitos. No se puede alentar la xenofobia confundiendo a los unos con los otros (...) En cuanto al terrorismo islamista hay cientos de integristas islámicos en España dispuestos a morir matando. No es una cifra alarmista sino al contrario. Posiblemente seamos el país de occidente donde existen más terroristas potenciales y es más difícil identificarlos, investigarlos y obtener pruebas concluyentes que permitan su encarcelamiento, porque tienen una colonia de miles de ciudadanos árabes y musulmanes entre la que camuflarse (...) El terrorismo fundamentalista es una realidad. La convulsión de los atentados del 11-M no pueden hacernos creer que no volverán a cometer atentados, porque todas las evidencias indican que semanas después seguían intentando cometer atentados en los que pretendían causar el mayor número de víctimas posible” (Comisión Ejecutiva Confederal del SUP. Madrid, 14 de marzo de 2005 –www.sup.es-).*
- La policía censa 83 grupos de crimen organizado en Cataluña. En España la cifra supera el medio millar y se calcula que los nutren más de 6.000 delincuentes armados y peligrosos (...) Además, tal y como señala un estudio policial, estos clanes de delincuentes han diversificado mucho su actividad. Es fácil que un mismo grupo criminal trafique con personas, con drogas, ataque y se dedique a la falsificación de tarjetas (...) En cuanto al tráfico de estupefacientes, España es el centro neurálgico europeo del tráfico de drogas, y Cataluña, una de sus principales vías de entrada. (...) El origen de buena parte de la droga sigue siendo Colombia. La sustancia estupefaciente pasa por Venezuela, Brasil y Ecuador cuando su destino es España y Holanda (...) Otros estudios policiales alertan de que en España se incauta el 50% del hachís que se interviene en todo el mundo y el 70% del que se captura en Europa. Hasta el año pasado, la mayor parte de esta droga desembarcaba en Andalucía, pero la presión policial al tráfico de inmigrantes está obligando a los “narcos” a desembarcar cada vez más al norte, ya han llegado a la Costa Brava (...) Sería un nuevo error de cálculo no dedicar también los esfuerzos necesarios a erradicar unos grupos que, una vez instalados, pueden tener un

impacto incalculable no sólo sobre la seguridad pública, sino también en la salud del sistema democrático (*El Periódico de Cataluña*, 07-08-2005).

- El presidente del Gobierno, José Luis Rodríguez Zapatero, anunció hoy en el pleno del Senado la creación de un Centro de Inteligencia contra el Crimen Organizado manifestando que el Ejecutivo es plenamente consciente de que, tras el terrorismo, este tipo de delincuencia, básicamente integrada por bandas mafiosas extranjeras, es el mayor riesgo para la seguridad (...) El jefe del Ejecutivo indicó que la criminalidad organizada exige “una respuesta contundente”, lo que requiere poner todos los medios necesarios a disposición de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado (...) Se han puesto en marcha los grupos de respuesta especial contra crimen organizado tanto en el CNP como en la GC que actúan de forma prioritaria en el área mediterránea (...) Zapatero resaltó la eficacia de las Fuerzas de Seguridad en la lucha contra el crimen organizado, aportando el dato que en 2005 fueron detenidas 3.925 personas relacionadas con este tipo de delincuencia (*Agencia EFE*, 24-05-2006).
- La globalización del crimen no es un concepto, sino una realidad. Según responsables de la lucha contra el crimen organizado, unas cuatro o cinco redes del “máximo nivel” y dirigidas desde el exterior son las que capitalizan las modalidades delictivas más violentas que se producen en nuestro país (...) El 90% de los delitos violentos contra la propiedad los cometen extranjeros, y es una estimación modesta explican responsables de la Comisaría General de Policía Judicial (...) El discurso de los expertos en la lucha contra el crimen organizado es profundamente pesimista en lo que se refiere al legislador y a los jueces. La opinión es que o se aborda una reforma legislativa “seria” con castigos “proporcionados” o se seguirá trabajando en vano (...) Habría que plantearse si entre todos estamos “legalizando el crimen” (*ABC*, 28-05-06).
- La nueva delincuencia violenta se vale de las leyes garantistas españolas y de la facilidad para viajar por la Europa sin fronteras (...) La ola de asaltos perpetrados con gran violencia en chalés de Cataluña ha vuelto a poner de manifiesto la penetración en España de un nuevo tipo de delincuente. Viene fundamentalmente del Este de Europa, de los países de la ampliación, y se nutre, en gran medida, de los restos de la policía y las fuerzas militares de esos países. Esos delincuentes, una vez atravesadas las fronteras de Alemania o Austria, se distribuyen en la UE gracias a la libertad de circulación del espacio Schengen (*El País*, 28-05-06).

Por su sensibilización especial merece un comentario aparte el capítulo delictivo de la violencia de género cometida entre inmigrantes, que para una mayor concreción requeriría individualizar su estudio específico en función de cada grupo étnico residente, te-

niendo también en cuenta la doble vertiente de agresor y víctima cuando estos están incardinados en el mismo colectivo social foráneo. Otra circunstancia de análisis que no debería obviarse es el rol o concepción del papel subordinado establecido para la mujer en algunas de las culturas o “civilizaciones” objeto de observación, lo que en determinados casos significará evidenciar graves discriminaciones por razón de sexo, en manifiesta contradicción con las declaraciones de Derechos Humanos, que pueden esgrimirse e interpretarse como parte esencial de sus creencias y postulados religiosos. Esta forma de vida o conductas arraigadas suelen, generalmente, ser mantenidos por dichos colectivos en los estados de recepción, encontrando estos últimos serias dificultades para su erradicación por desarrollarse los mencionados hábitos y comportamientos mayoritariamente en el seno familiar. Referido lo anterior, es un hecho constatable el elevado incremento de esta tipología delictiva en el círculo de la ciudadanía inmigrante, marcando con ello tendencias preocupantes detectadas en los países de acogida, que se viene a sumar a la ya de por sí escandalosa cifra de delincuencia autóctona en este ámbito delincuencial execrable, de especial sensibilidad para cualquier sociedad que se precie. En este sentido en concretos grupos nacionales se ha llegado incluso a superar ampliamente las cifras estadísticas (policiales, judiciales...) de la criminalidad originaria, una vez realizada la proporción relativa oportuna entre los delitos conocidos y población extranjera examinada. No podemos olvidar tampoco el aspecto criminológico de la cifra oscura de estos hechos delictivos, que vendrá incrementada y favorecida especialmente cuando además coincida la situación de estancia irregular de los inmigrantes que sufren las agresiones de sus respectivas parejas. Siendo una de las razones para no efectuar la denuncia, de las vejaciones y malos tratos padecidos, el miedo a verse involucrados en el correspondien-

te expediente de expulsión tramitado por las mismas autoridades policiales que deberían velar por su integridad física.³⁴⁹

Tras el preámbulo inicial y continuando con el nivel de afectación de la delincuencia extranjera en las cifras de criminalidad global del territorio del Estado, se propone como ejercicio, con la finalidad de conseguir un resultado clarificador y ponderado, efectuar una observación de conjunto de las diversas referencias estadísticas mostradas en los epígrafes correspondientes del trabajo (ámbitos estudiados respectivamente: policial, judicial y penitenciario). En dicha tarea entrecruzaremos transversalmente algunos de los datos mencionados, lo cual nos permitirá extraer conclusiones operativas convincentes.

Como resultado de la actividad propuesta se puede verificar como evidencia objetiva la tendencia progresiva de las infracciones penales cometidas por delincuentes extranjeros. La situación descrita no pretende en ningún momento atribuir el déficit de seguridad, que se confirma con el incremento constante de las tasas de criminalidad, como causa efecto imputable únicamente al aumento constante de la presencia de población inmigrante en el territorio del Estado.

³⁴⁹ Tenemos cifras preocupantes sobre el número de mujeres inmigrantes maltratadas por su pareja, pero sabemos que muchas de ellas no se atreven a denunciarlo por su condición", señala Alejandro Erazo, portavoz de la Coordinadora de Entidades Inmigrantes de Cataluña. El temor aumenta cuando se trata de inmigrantes sin papeles y la última orden del secretario de Estado de Seguridad, Antonio Camacho, a la Policía y a la Guardia Civil, no ha hecho más que acrecentar esa sensación (...) Desde SOS Racismo en Barcelona, su portavoz Begoña Martínez considera que "el tema es grave y es una nueva muestra de racismo institucional que vulnera los derechos fundamentales". En su opinión, "el temor a la expulsión es una espada de Damocles para los inmigrantes y en otros casos ya se ha demostrado que es un freno para las denuncias de explotación laboral, racismo o agresiones". Desde esa entidad, se asegura que en los últimos meses han recibido quejas por parte de inmigrantes expedientados tras efectuar una denuncia. "Incluso recientemente hubo una expulsión de una persona con un juicio pendiente por haber sido agredida" (*El Mundo*, 28-09-2005).

Pero no es menos cierto que con independencia de los hechos delictivos atribuibles a la delincuencia autóctona, y reconociendo los aspectos favorables que representa la aportación de los inmigrantes integrados en la sociedad de acogida, la realización de discursos que se amparan en la protección de los derechos humanos universales que como no podía ser de otra manera ciertamente han de ser respetados y tenidos en cuenta sin ambigüedades (directriz que se ha venido manteniendo en todo momento en la presente tesis) pierden credibilidad si se envuelven en una aureola de progresismo vitalista y humanitario con el fin de sensibilizar las conciencias, a la vez que defienden posiciones maximalistas entre las que se incluyen políticas de libre acceso con desaparición total del control de fronteras.

Esta defensa a ultranza del reconocimiento del “derecho a la emigración” sin matiz alguno. Puede provocar actitudes y sentimientos que faciliten la ocultación y manipulación de evidencias contrastables, enmascarando peligrosamente la realidad existente. Aún así, estimo más grave las tácticas de negación expresa de forma pertinaz, irracional y engañosa del escenario vivido, como consecuencia de concepciones o compromisos ideológicos de cariz utópico. En definitiva, aún siendo una afirmación de Perogrullo, se ha de mantener que para resolver un problema es esencial en primer lugar reconocer que existe.

En el sentido anterior si relacionamos los datos estadísticos referentes a la población extranjera, manejados en el trabajo como aproximativos de su presencia física en el territorio del Estado, estimando para ello la situación regular y/o irregular del colectivo global

de inmigrantes,³⁵⁰ con los aportados en las respectivas tablas y gráficos relacionados con la delincuencia extranjera en los ámbitos aludidos de los diferentes apartados examinados (ya sean: detenidos por cuerpos policiales, condenados judicialmente o población reclusa) se podría acreditar que con las cifras públicas facilitadas las tasas de criminalidad por habitante atribuibles a la población extranjera³⁵¹ superan claramente las imputables a las de la población autóctona, con repuntes prácticamente continuados en los sucesivos periodos anuales. Siendo los grupos nacionales más influyentes en los incrementos reiterados de las tasas de delincuencia mencionadas: el argelino, el rumano, el marroquí, el colombiano y el ecuatoriano.

Alusión especial merecen los nacionales de Argelia, toda vez que resulta destacable su “proclividad delictiva”, no obstante su escasa significación en el *ranking* tanto de residentes como en el padrón. Así, para este colectivo si combináramos nuevamente los parámetros de población empadronada, por un lado, con las detenciones policiales por infracciones penales, sumando para ello los apartados de delitos y faltas (facilitados en anexos de tablas estadísticas de detenciones del CNP+GC+PAV),³⁵² o bien por otro, extrayendo consecuencias más contundentes, fusionando el padrón con las cifras de internos en centros penitenciarios de dicha nacionalidad. En este último supuesto (con datos a 31 de diciembre del 2003) se extrae la proporción de tres reclusos argelinos por cada 100 residentes empadronados, que para los marroquíes la correspondencia sería un preso por cada 100,³⁵³ para los colombianos de 0,8 por cada 100 y

³⁵⁰ Por lo que los cálculos podrían realizarse teniendo en cuenta únicamente las referencias estadísticas de residentes legales o bien, de forma más descriptiva, utilizando las inscripciones del padrón municipal, no obstante las reservas que estos últimos datos implican en la cifra real de altas y bajas.

³⁵¹ Que con el número de empadronados a fecha 01/01/2004 representaba aproximadamente un 7% de la población total.

para los ecuatorianos prácticamente un 0,1 por cada 100; sirva también de referencia que este mismo cálculo para el colectivo de presos españoles, cómputo del mismo año 2003, resulta de 0,1 interno por cada 100 empadronados.

Dentro de la problemática delincencial unida a ciertos colectivos nacionales de países de Europa del Este sobresalen de forma incipiente, en los últimos años, las detenciones policiales practicadas de ciudadanos originarios de Rumania, tanto en el ámbito de las infracciones penales como en aplicación de la ley de extranjería. Esta circunstancia hasta el momento no ha tenido un especial repunte en la estadística penitenciaria, por lo que no se descarta que este hecho se vea reflejado asimismo en un ostensible crecimiento futuro de presos de esta nacionalidad. No obstante la escasa significación del número de reclusos de estos nacionales, procederemos a calcular la tasa porcentual de detenciones relacionando la población empadronada del 2003,³⁵⁴ que ascendía a 207.960 (de los cuales 110.929 personas se encuentran en la horquilla entre 20 y 34 años) con las detenciones aportadas del mismo año por causa penal, que son 10.836, dando un resultado de 5,2 detenciones por cada 100

³⁵² Constan respectivamente en el año 2001, 2002, 2003 y 2004 las siguientes detenciones de argelinos: 7591, 7387, 4919, y 4474. Se ha de precisar la reserva que se trata de detenciones, no de personas, por lo que un mismo individuo puede haber sido detenido en diversas ocasiones. Es curioso no obstante el análisis descendente en el número de detenciones del periodo 2001-2004 toda vez que en el año 2001 existía un menor número de empadronados argelinos, 28.921, lo que implicaba dar un resultado espectacular de 26,2 detenciones por cada 100 empadronados; tasa que evidentemente es menor al bajar las detenciones e incrementarse los empadronamientos, siendo los empadronados en el 2002 de 36.301 y en el 2003 de 39.425. Una explicación de la caída de las detenciones podría ser la eficacia policial y judicial del ingreso en prisión de delincuentes de la nacionalidad que nos ocupa.

³⁵³ Sin olvidar que los naturales de Marruecos es el colectivo más numeroso de presos extranjeros.

³⁵⁴ Datos del padrón municipal del INE referidos a fecha 31/12/2003.

empadronados de origen rumano.³⁵⁵ Si al objeto de realizar un seguimiento comparativo, del mismo año 2003, realizamos el cómputo de la tasa anterior para los ciudadanos marroquíes, resulta una tasa de 4,1 detenciones (empadronados: 420.556, detenciones penales: 17.515), siendo para los colombianos 1,3 (empadronados: 248.894, detenciones penales: 3.353) y para los ecuatorianos 1,17 (empadronados: 475.698, detenciones penales: 5.588).

Asimismo, en relación con los nacionales rumanos examinados, el gráfico siguiente nos muestra el repunte continuo en las variables mencionadas. Señalando para estos naturales la tendencia seguida tanto en infracciones penales como en administrativas por aplicación de la ley de extranjería. Siendo también, estos últimos da-

³⁵⁵ En este sentido se aportan algunas intervenciones policiales, realizadas en fechas recientes, contra bandas organizadas de esta nacionalidad:

“La policía ha desarticulado una organización que operaba en la Comunidad Valenciana dedicada al tráfico de personas y a la falsificación de tarjetas de crédito y de documentos de identidad y de viaje en una operación en la que han sido detenidas 22 personas, la mayoría de ellas de nacionalidad rumana” (El País, 24-06-2005).

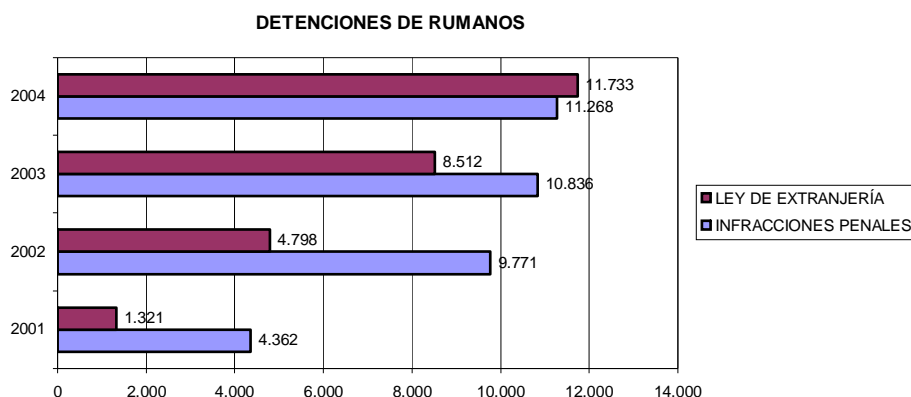
“Según fuentes judiciales el juez de guardia de Lleida ha dejado en libertad con cargos a un ciudadano rumano, detenido como presunto integrante de una banda de ladrones de viviendas que llevaba a cabo robos silenciosos, mientras los moradores dormían (...) La detención fue practicada por los Mossos d'Esquadra después de que consiguiera huir mientras la policía autonómica detenía a dos compatriotas suyos cuando intentaban robar en un chalet ubicado en Alpicat (Lleida)” (Agencia EFE, 26-05-2006).

“Según la Guardia Civil los cinco presuntos ladrones rumanos detenidos en Maspujols (Tarragona) tienen conocimientos militares y vivían en la montaña como guerrilleros (...) Los detenidos ofrecieron gran resistencia en el momento de su detención (...) Los miembros de la banda desarticulada se ocultaban en zulos, y por la noche salían del escondite para delinquir (...) Hasta el momento a esta banda se le imputan más de 100 hechos delictivos, en su mayoría robos con fuerza efectuados durante los tres últimos meses, fundamentalmente en las comarcas del Baix Camp y Priorat, de la provincia de Tarragona, aunque también han actuado en las provincias de Lérida y Gerona” (El Mundo, 27-06-2006).

“Los Mossos capturaron el jueves en Aristot (Lleida) a cuatro ciudadanos rumanos a los que se les atribuye al menos siete robos cometidos en Aragón” (La Vanguardia, 27-06-2006).

Por otro lado e igualmente en referencia a Rumania, un dato relevante es su candidatura a formar parte del UE, realizándose previsiones de su aceptación en la Unión para el 2006-2007 si cumple las condiciones requeridas.

tos, indicativos de la existencia importante de hipotéticos flujos de inmigración irregular de esta nacionalidad (cifras extraídas del anexo II):



En definitiva la ponderación del índice de criminalidad atribuible a los ciudadanos extranjeros buscando de forma ecuánime y científica las explicaciones criminológicas, sociológicas o cualesquiera factores determinantes³⁵⁶ que hayan podido favorecer las tasas de delincuencia foránea, especialmente elevadas en determinados grupos nacionales, es una tarea que debido a la situación actual generalizada de la inmigración como fenómeno irreversible creciente adquiere una prioridad estratégica dentro del ámbito de la Seguridad.

³⁵⁶ Un factor que incide notablemente en la tasa de delincuencia de una población es su composición por sexo y por edad, ya que es una regla de validez universal la mayor propensión al delito de los varones respecto a las mujeres, y también lo es que las personas sean más propensas a cometer delitos en sus años jóvenes. Por tanto parte de la mayor propensión a la delincuencia de grupos residentes en España con un alto porcentaje de varones jóvenes, como es el caso de los magrebíes, es simplemente el efecto de su estructura demográfica. Es sin embargo viable demostrar estadísticamente, como así hemos procurado reflejar en la tesis, que este factor no lo explica todo por sí solo.

J. AVILÉS realiza en su comunicación determinados cálculos sobre las tasas de delincuencia de los residentes extranjeros durante el año 2000. Llegando a los siguientes resultados:

“La tasa de delincuencia de los residentes extranjeros es de 35 por mil (35 detenciones por mil habitantes), es decir tres veces superior a la de los ciudadanos españoles. Los ciudadanos de los demás países de la UE presentan la tasa más baja, 20 por mil, mientras que para el resto del mundo se eleva al 41 por mil” (2001: 5).

Por tanto conocer con detalle los indicadores de delincuencia de autoría extranjera ha cobrado un interés renovado, más si advertimos que en el debate público español se ha ido construyendo un tema político que relaciona inmigración con criminalidad, tal y como ocurrió antes en Francia o Alemania. De esta manera cabe presumir que la ya amplia percepción social de esta relación se haya visto reforzada tras los atentados del 11-M en Madrid.

En la misma línea no resultaría aventurado manifestar, que siendo la mayoría de los detenidos en relación con la masacre de Atocha marroquíes convierte a los inmigrantes de esta nacionalidad en una de las comunidades en las que, en la actualidad, más se concreta el vínculo que establecen muchos españoles entre inmigración y criminalidad o inseguridad ciudadana. Por lo que el colectivo marroquí, con independencia de su *modus vivendi* relacionado o no con la delincuencia, ha de añadir a la problemática genérica de integración de la generalidad de inmigrantes (constituida en esencia por la “trinidad del inmigrante en España”: Papeles, trabajo y vivienda) un lastre adicional: su mala fama, lo que genera situaciones larvadas de rechazo y discriminación.

Se ha de tener en cuenta igualmente que esta apreciación de alarma social de la ciudadanía viene asimismo acrecentada por la proliferación en el territorio español de mafias extranjeras de diver-

sos países, que destacan por su especialización criminal.³⁵⁷ En este sentido la lucha decidida y firme contra las expresiones delictivas y muy especialmente el tráfico de seres humanos, son espacios en los que los poderes del Estado de Derecho no pueden retroceder, siendo indispensable asimismo para combatir con una mayor eficacia policial y erradicar este tipo de criminalidad, la colaboración estrecha de los países de origen de los que proceden las referidas mafias de delincuentes.

A continuación ofrecemos (por su significación y repercusión en el momento surgido) algunos ejemplos de titulares y noticias difundidas por los medios de comunicación en cuanto a la combinación presunta *per se* de inmigración y delito:

El gobierno impulsa más medidas para castigar con dureza a las mafias que trafican con inmigrantes (*ABC*, 13-01-2003); Ser sudamericano es ser sospechoso (*El Mundo*, 30-04-2003); Cinco países de la UE vinculan el terrorismo con las mafias de la inmigración clandestina (*El País*, 20-05-2003); La inclinación a vincular delito e inmigración sigue siendo notable (*El Periódico de Cataluña*, 27-06-2003); Sólo el 1,8% de los españoles relaciona delincuencia e inmigración (*El País*, 31-07-2003); Un sondeo del CIS desvincula inmigración y delincuencia (*El Periódico de Cataluña*, 31-07-2003); La policía desmantela una red de prostitución en una operación conjunta con Rumania (*El Mundo del Siglo XXI*, 01-11-2003); El naufragio de Rota fuerza a Mohammed VI a anunciar por primera vez medidas contra las mafias (*ABC*, 12-11-2003); Un órgano conjunto de España y Marruecos combatirá las mafias (*El Correo de Andalucía*, 19-11-2003); Inmigración y terrorismo, temas clave del diálogo de diez países del Mediterráneo (*La Vanguardia*, 05-12-2003); Sólo un 1,2% de las mujeres explotadas por bandas de proxenetas se atreven a denunciar. La gran mayoría de estas mujeres (98%) son extranjeras, sobre todo rusas, rumanas y colombianas. La falta de alternativas y el miedo frenan las denuncias contra las redes de

³⁵⁷ En referencia a la organización y actuación criminal de las bandas mafiosas del Este de Europa: rusas, chechenas, rumanas, albano-kosovares... suelen estar formadas en casi todos los casos, por ex militares y ex agentes de inteligencia de la antigua Unión Soviética o países de su órbita. Del ejército reproducen la estructura altamente jerarquizada y las maneras expeditivas de actuar, lo que les atribuye un plus de peligrosidad en su *modus operandi*. Asimismo es un hecho denunciado, por sindicatos policiales (SUP), la expansión que dichas mafias han tenido en la costa mediterránea del territorio nacional estando básicamente su actividad delictiva relacionada con el tráfico de armas, estupefacientes y trata de blancas.

tráfico de seres humanos (*La Vanguardia*, 03-05-2005); Una macro redada contra mafias del Este se salda con 22 detenidos en varias ciudades. Barcelona fue el escenario principal de la operación policial, que también abarcó diversas localidades de Alicante y Málaga. Fuentes del Ministerio del Interior explicaron que la mayoría de los objetivos se habían cubierto. Entre aquéllos que no se lograron, estaba la captura de uno de los jefes en España de la organización. La mayor parte de los detenidos durante la operación son georgianos y rusos, que ayer permanecían en la Jefatura de Barcelona en espera de ir a Madrid (*La Vanguardia*, 18-06-2005); Policías españoles y franceses desarticulan una red de “narcos”. En total han sido detenidas nueve personas: un español, tres franceses, dos brasileñas, un polaco, un colombiano y un venezolano. Las gestiones determinaron que en España residían los principales responsables de la organización, que se desplazaban periódicamente a Francia para recoger la cocaína (*El País*, 24-06-2005); Agentes de la Unidad contra Redes de Inmigración y Falsificación documental (UCRIF) de la Dirección General de la Policía, en colaboración con agentes de la Unidad Territorial Operativa de Extranjería y Documentación de Murcia, desarticularon una organización que se dedicaba a introducir ilegalmente en España a mujeres brasileñas y las obligaba a prostituirse (*Europa Press*, 28-09-2005); La policía ha detenido al marroquí Rachid T. de 23 años, como presunto autor material del navajazo que acabó con la vida de un joven de 24 años en la madrugada del pasado 26 de diciembre en la discoteca madrileña Joy Eslava, en una operación que se ha saldado con tres agentes heridos leves (*El País*, 29-12-2005); Zahar Knyazevich Kalashov responsable de un grupo criminal desarticulado en España hace un año (en junio de 2005 el CNP detuvo a 28 personas relacionadas con dicha banda que operaba en Cataluña, Alicante y la Costa del Sol) ha sido detenido en Dubai. Knyazevich, considerado como el responsable máximo de esta organización criminal formada por diversos grupos mafiosos (rusos, georgianos y ucranianos) huyó de España a raíz de la “operación policial Avispa” (*El Mundo*, 09-05-2006); La policía desarticula una banda de especialistas en asaltar chalés, practicando la detención de 18 ciudadanos albanos-kosovares (en Madrid, Cataluña y Andalucía) como presuntos autores de 80 robos con fuerza (*ADN*, 17-05-2006).

En último lugar, continuando argumentaciones anteriores, y en referencia a la lacra generalizada a escala mundial de la capacidad criminal que representa el establecimiento del llamado “terrorismo islámico”, cada vez más ambicioso y letal en cuanto a la radicalización de sus objetivos, se ha puesto de manifiesto a lo largo de la tesis la brutalidad irracional de las tácticas y técnicas utilizadas por este tipo de activismo extremista que ha concebido de forma escalonada también el suelo europeo como un campo de batalla previsible

o efectivo. Alternativas practicables en función de sus criterios de oportunidad al servicio de los atroces fines *yihadistas*. Apuntaremos por tanto que la problemática de los países occidentales es similar en cuanto a la estrategia de lucha que se debería aplicar contra el peligro cierto de la ofensiva del terrorismo islamista.³⁵⁸ En este sentido coincido plenamente con las reflexiones realizadas por C. ECHEVERRÍA³⁵⁹ en el análisis siguiente:

“Por su propia naturaleza, la de un proceso de integración en distintos ámbitos entre Estados pero también la de una yuxtaposición de distintas aproximaciones al fenómeno del terrorismo islamista, Europa es y seguirá siendo vulnerable a los futuros atentados diseñados por el yihadismo internacional, aunque es importante destacar los crecientes avances en términos de coordinación internacional antiterrorista desarrollados en el seno de la UE que pueden y podrán aún más en el futuro dificultar el trabajo a los terroristas. Igualmente vulnerables seguirán siendo los países árabes y musulmanes en general, aunque con distintas intensidades dependiendo del nivel de experiencia y de determinación de sus autoridades para hacer frente a la amenaza. Es en este aspecto en el que los Estados del Magreb tienen una experiencia acumulada de la que todos podemos beneficiarnos y en especial sus vecinos inmediatos. En términos regionales, y salvando alguna excepción puntual, es preciso insistir en que la falta de cooperación en materia de seguridad entre los países del Magreb supone una desventaja añadida en el ámbito de la lucha antiterrorista contra un terrorismo islamista que, como creemos haber demostrado sobradamente, sí ha logrado superar prejuicios nacionales haciéndose cada vez más multinacional y eficaz. La laxitud con la que muchos países occidentales han respondido durante años a la realización en su suelo de diversas fases que coadyuvan a la ejecución final de las acciones terroristas islamistas - desde el necesario proselitismo que permite la captación de futuros terroristas y el mantenimiento de su motivación con frecuencia durante largos períodos de tiempo, hasta su formación militar en lugares muy distantes pero fácilmente alcanzables, y pasando por la dotación de documentación falsificada, de

³⁵⁸ Esta necesidad de persecución coordinada del terrorismo no es tarea fácil. Sirva de ejemplo la flexibilidad de la legislación de muchos países europeos con respecto a actividades como la propaganda, el reclutamiento, la financiación o el abastecimiento de armas por parte de grupos terroristas que no les han atacado directamente en su suelo; extremo que evidentemente necesitaría una revisión inmediata en aras de la eficacia colectiva.

³⁵⁹ Investigador del IUISI, Profesor Asociado de Relaciones Internacionales de la UNED.

fondos y de armamento de todo tipo a los comandos - ha permitido la implantación física y el relativamente cómodo funcionamiento cotidiano de grupos y redes que ahora se quieren combatir con gran determinación, pero cuyas raíces son aún demasiado profundas como para permitir a los servicios de seguridad y de inteligencia su erradicación total. Sí es cierto que esa determinación por parte de las autoridades políticas de los Estados está logrando éxitos, y ha sido nuestra intención ilustrar esta realidad con algunos ejemplos, pero también es nuestra intención incidir en la necesidad de ser más proactivos que reactivos, de no mantenerse simplemente atentos y a la expectativa sino de avanzar en el combate antiterrorista a partir de un conocimiento detallado de su funcionamiento organizativo - destacando su gran capacidad de adaptación - y de sus esquemas de reflexión.

La necesidad de reflexionar en términos globales, ni más ni menos que lo que hacen los terroristas islamistas y ahí está la enorme amplitud de sus redes, es una necesidad urgente que deben asumir las autoridades políticas de los países occidentales en general y europeos en particular, y muchos ya lo están haciendo. Es preciso que de una vez por todas éstas consideren como propios los ataques de todo tipo - y no sólo los atentados espectaculares con múltiples víctimas o con víctimas occidentales - que el terrorismo islamista ejecuta a diario en diversos puntos del mundo. Asumir primero esta realidad, y combinarla con el conocimiento profundo de las ramificaciones de los grupos y redes terroristas, partes de los cuales están desde hace largos años instaladas en nuestro suelo permitiendo su funcionamiento y beneficiándose de nuestro espacio de libertades, nos llevará a obtener mayores niveles de seguridad y de eficacia en la lucha global contra el terrorismo.

Por último, pero no por ello menos importante, debemos destacar que la ocultación de los terroristas en el seno de comunidades musulmanas inmigradas instaladas en suelo europeo exige de un trabajo sutil de información y de inteligencia que salvaguarde la buena imagen de un colectivo que, no lo olvidemos, es víctima más temprana que Occidente, e incluso prioritaria, del radicalismo islamista y de su visión maniquea de la religión. La doble necesidad de distinguir entre creyente musulmán e islamista radical, y de reaccionar rápido para evitar toda actividad proselitista y de captación de candidatos para la acción terrorista, sólo se verá satisfecha si la claridad de ideas y la voluntad política son firmes y sostenidas en el tiempo” (ECHEVERRÍA, 2005: 21-22).

Una vez mostradas las directrices y estrategias operativas propuestas por C. ECHEVERRÍA, en lo que es definido como lucha global contra el terrorismo islamista, es gratificante encontrar patrones operativos de la reclamada actuación proactiva y eficaz de los

servicios de seguridad, que mediante una labor profesional, discreta y especializada (como consecuencia de tareas de información elaborada materializada en inteligencia policial) consiguen resultados óptimos en la eliminación de grupos o células insertadas en redes terroristas fundamentalistas. En esta línea de actuación, marcando una pauta y camino a seguir, se encuentran los éxitos policiales reflejados en los siguientes titulares:

“Veinte detenidos en Cataluña, Madrid y Guipúzcoa en dos operaciones contra el terrorismo islamista. El operativo montado de la Guardia Civil parte de una investigación efectuada por el Centro Nacional de Inteligencia (CNI).

La Guardia Civil ha detenido en Vilanova (Barcelona) once marroquíes, dos españoles y un turco, mientras en un domicilio de la cercana Sant Boi fueron arrestados un español y una marroquí, dijeron fuentes de la lucha antiterrorista (...) A esta operación se suma otra desarrollada por la Policía Nacional en Madrid y Guipúzcoa, siendo en la capital del Estado tres los detenidos, dos marroquíes y un argelino, este último presunto líder de la célula que había recibido entrenamiento en Afganistán (...) Otro de los arrestos se produjo en Lasarte, siendo en este caso un marroquí aparentemente relacionado con la célula de Vilanova (...) Los detenidos estarían involucrados en el reclutamiento de muyahidines (combatientes islámicos) para enviarlos a Iraq a través de Siria o Jordania (...) El grupo desarticulado por la Guardia Civil en la provincia de Barcelona es presuntamente responsable del envío del suicida argelino que perpetró el ataque contra una base italiana en Nasiriya (sur de Iraq) el 12 de noviembre de 2003, en el que murieron 12 carabinieri, cinco militares y dos civiles italianos, así como nueve iraquíes (...) Hasta el momento se sabe que entre los detenidos se encuentra un imán de la mezquita de Vilanova i la Geltrú (...) La operación, que continúa abierta, es la segunda que se desarrolla en menos de un mes contra islamistas dedicados al adoctrinamiento de muyahidines (...) Las dos células, que tenían ramificaciones en varios países de Europa, norte de Africa y Oriente Próximo, han sido identificadas gracias a la investigación de las tramas internacionales del GICM y del GSPC efectuada por las fuerzas de seguridad y los servicios de inteligencia españoles (...) Según el delegado del Gobierno en Cataluña, Joan Rangel, 500 agentes de Guardia Civil, Policía Nacional y Centro Nacional de Inteligencia (CNI) han participado en la operación en Cataluña -denominada Chacal-, donde los detenidos eran investigados desde hacía un año. Además de terroristas, esta célula se dedicaba a la obtención de fondos para Iraq y para financiar las actividades del GICM en Europa,

para lo cual disponía de un entramado económico con diferentes negocios pantalla” (Europa Press, 10-01-2006).

“La caída en España de una veintena de personas, en su mayoría marroquíes presuntamente relacionados con el terrorismo islamista, revela que las fuerzas de seguridad actúan con profesionalidad y acierto ante esta nueva amenaza (...) Se trata de personas afinadas en nuestro país, que llevaban una vida normalizada e integrada, pero que también estaban capacitadas para atentarse en Europa o España y que mantenían entre sí, según el ministro del Interior, un grado de articulación un punto superior al de las anteriores detenciones. Ese tipo de terrorismo difuso y, muchas veces, confuso mantiene sin embargo una gran capacidad de organización y requiere para su desarticulación de especialistas, redes de investigación y colaboración internacional. Los avances en la coordinación policial, judicial y de inteligencia, así como la inversión de medios técnicos y humanos, han logrado que en España se hayan detenido desde el 2004 unas 220 personas relacionadas con este terrorismo. Hay que dar la enhorabuena a las fuerzas de seguridad y alentarlas para que no cejen en su labor. Y evitar cualquier confusión entre esa amenaza y el comportamiento cívico de las comunidades islámicas en España (...) Las principales operaciones contra el terrorismo islámico en España a lo largo del año 2005 han sido: Enero. Un detenido en Bilbao; Febrero. Cuatro detenidos en Leganés, uno en Madrid y otro en Melilla; Marzo. Dos detenidos en Madrid; Abril. Trece detenidos en la operación Saeta en Madrid y otro en Algeciras; Mayo. Un detenido en Benidorm y tres más en la operación Astra en Madrid y Granada; Junio. 19 detenidos en Barcelona, Madrid, Valencia y Cádiz, en las operaciones Tigris y Sello; Agosto. Un detenido en Lluçmajor (Mallorca); Septiembre. Un detenido en Melilla; Noviembre. Once detenidos en Alicante, Granada y Murcia, en la operación Gamo; Diciembre. Siete detenidos en Málaga en la operación Green; uno en Alicante, y 19 en Lleida, Málaga, Sevilla, Granada y Palma de Mallorca en la operación La Unión” (La Vanguardia, 11-01-2006).

“España se consolida como el principal nido de terroristas islámicos a tenor de los datos de detenciones practicadas desde que se produjeron los atentados de Madrid, el 11 de marzo del 2004. Las últimas operaciones llevadas a cabo por la Policía y la Guardia Civil han elevado el número de arrestos efectuados en territorio español desde aquella fecha hasta 244, a los que pueden sumarse varios arrestos llevados a cabo en otros países, pero para los que ha resultado decisiva la información facilitada por las fuerzas de seguridad españolas. La cifra de detenidos en España supera el 40% de los cerca de 600 arrestos de presuntos terroristas islámicos practicados en la UE (...) Los datos son contundentes y refrendan la idea sostenida por algunos servicios de inteligencia de que España se convirtió a lo largo de los años noventa en el principal refugio de los integristas islámicos en el Viejo Continente. A salvo de la ola de terrorismo de este sino que sacudió Francia en la aludida década, las autoridades

españolas optaron por consentir la presencia de militantes del integrismo, tanto argelino como de Oriente Medio. Sólo en el año 2001 y de forma más acusada después de los atentados del 11-S comenzaron a investigarse a fondo a estos activistas y a proceder a algunas detenciones, aunque sin otorgar al fenómeno la trascendencia que alcanzaría tras el 11-M” (La Vanguardia, 12-01-2006).

“Agentes de la comisaría general de Información detuvieron ayer en una calle de Santa Coloma de Gramenet a Omar Nakhcha, a quien se considera máximo responsable de las dos células desarticuladas el pasado martes en Barcelona, Madrid y Guipúzcoa, y hombre clave en la huida a Iraq de tres terroristas implicados en el 11-M hasta el punto de que podrían ser autores materiales de la matanza. Nakhcha, de 24 años, desempeñaba, a juicio de la policía, el papel de coordinador de los grupos detenidos en sendas operaciones llevadas a cabo por la Policía Nacional y por la Guardia Civil, una de las cuales fue la que proporcionó cobijo durante varios días a algunos de los huidos tras la explosión suicida del piso de Leganés en la que murieron siete autores de la masacre de Madrid y un subinspector de los GEO (...) Nakhcha era quien tenía la última palabra a la hora de aprobar el envío de un nuevo combatiente, bien para integrarse en la insurgencia, bien para inmolarse como terrorista suicida (...) La figura de Nakhcha, miembro del GICM, es uno de los nexos de unión de la compleja y tupida red formada por los diferentes grupos de terrorismo islámico diseminados por Europa” (La Vanguardia, 13-01-2006).

CONCLUSIONES FINALES

El fenómeno de la inmigración multicultural ha de ser concebido como un suceso irreversible. Los sectores sociales más dinámicos, creen que esta circunstancia será altamente positiva, por ello consideran la inmigración como un motor que puede originar cambios estructurales importantísimos, en los países llamados “del primer mundo”, enriquecedores para nuestra sociedad. Otras corrientes minoritarias manifiestan temor, al observar diversos peligros, hacia las migraciones masivas incontroladas. No obstante las argumentaciones, a favor o en contra, para la opinión pública, tan engañoso resultaría calificar la situación de apocalíptica como de coyuntura pasajera sin importancia. Ambos discursos serían contraproducentes porque los mismos pueden provocar conflictos y frustraciones. Concluyentemente se ha de asumir que el reto para las democracias de los países de acogida es un hecho incuestionable, de cuyo desenlace, sin caer en un trascendentalismo exagerado, se verá afectado el futuro de la humanidad.

Como hemos visto abiertamente en las prolijas exposiciones incorporadas a la presente tesis, la tendencia seguida por la línea más progresista es considerar la inmigración, al menos en los países de línea tradicional europea, como un problema a solventar en el marco de los derechos humanos universales de la persona, con independencia del lugar espacial en que se halle cualquier individuo, siguiendo criterios de igualdad. Por tanto, uno de los ejercicios importantes de las Administraciones Públicas responsables en este ámbito, debe de ser el fomento de las políticas activas y medidas a tomar para favorecer la integración de la población inmigrante (educación, empleo, vivienda, sanidad...) una vez superada la visión ins-

trumental, reductiva y parcial de la inmigración, de los inmigrantes, como “trabajadores invitados”³⁶⁰ que como hemos podido comprobar sería una doctrina inadecuada y errónea, cuando no ilegítima, y sobre todo deja en evidencia numerosas contradicciones, tanto desde el punto de vista jurídico como del político. En esta línea expositiva, considero que todas las actuaciones de integración de los inmigrantes que se llevan a término, especialmente por organismos públicos, tendrían que tener una correlación directa con las iniciativas para promover la inmigración legal. No obstante, se puede convenir que en el momento presente el conjunto de la sociedad española aborda la cuestión creciente de la inmigración desde la generosidad, la solidaridad y también desde el equilibrio y la responsabilidad. Situación que no ha de servir para bajar la guardia frente a eventuales problemas de racismo y xenofobia³⁶¹ que pueden dar lugar a algunos problemas puntuales de convivencia e intolerancia, hechos que en la actualidad son, afortunadamente, minoritarios. Con todo, se ha de valorar positivamente el trabajo desarrollado por las instituciones públicas y privadas dirigido a potenciar la convivencia en paz y la tolerancia, valores como hemos dicho indispensables para una adecuada integración.

Establecida así la integración de la generalidad de los inmigrantes en el país de acogida, como un objetivo prioritario a lograr por los responsables políticos, de todas y cada de las diversas administraciones públicas competentes en materia migratoria, se ha de reconocer que esta misma integración para determinados colectivos nacionales, con valores culturales respetables pero diferentes y difí-

³⁶⁰ Inmigrante sin familia con el propósito de retornar a su país lo antes posible.

³⁶¹ En las elecciones locales del año 2003, el partido político “Plataforma por Cataluña”, de corte eminentemente racista, ha obtenido 2600 votos, con representación de un concejal en las poblaciones catalanas de *Vic*, *Manlleu* y *El Vendrell*.

ciles de asimilar por el estándar occidental, requiere un esfuerzo suplementario. Siendo recomendable fomentar hábitos tolerantes para que no se resienta la deseada convivencia, y llegar con ello de forma equitativa e igualitaria a la mayor aproximación posible de entendimiento, en la reivindicada “comunidad o alianza de civilizaciones”.³⁶² La escenificación anterior debería materializarse dentro de un espacio territorial compartido considerado tanto en clave interna nacional como supranacional. Por consiguiente, no estaríamos ante una cuestión estrictamente de justicia e interior, sino ante un desafío humano mucho más amplio: la integración de la multiculturalidad en la sociedad de acogida. Y para afrontarlo hay un consejo del novelista de origen libanés A. MAALOUF que no debemos olvidar:

“Cuanto más perciba un inmigrado que se respeta su cultura de origen, más se abrirá a la cultura del país de acogida”. Consejo que complementa con otro, dirigido a los inmigrantes: “cuanto más os impregnéis de la cultura del país de acogida, tanto más podréis impregnarlo de la vuestra” (MAALOUF, 1999: 55).

El respeto a las culturas de origen debe tener sin embargo un límite: el que marcan los derechos humanos, que constituyen el principio más elevado de nuestro ordenamiento político y jurídico.³⁶³

³⁶² Expresión que ha sido adoptada e interpretada con mayor o menor fortuna en diversos foros políticos, no necesariamente coincidentes ideológicamente, en contraposición a uno de los supuestos objetivos del terrorismo islámico *yihadista*: el “choque de civilizaciones” como resultado de la “guerra santa”. En otro orden de cosas, aunque con apreciaciones distintas a la mencionada “colisión de civilizaciones” interpretada en clave bélica por corrientes fundamentalista radicales, se ha desatado en los inicios de 2006 una nueva discordia en torno a las publicaciones de las caricaturas del profeta Mahoma en diversa prensa europea (iniciada por un diario de Dinamarca a finales de septiembre de 2005) que ponen una vez más de manifiesto la visión conceptual diferente de los derechos humanos (libertad de expresión) valorados en occidente y las creencias dogmáticas o prácticas religiosas de otras culturas. La expresada discrepancia constituye un ejercicio de la libertad para unos y una provocación para otros, haciendo difícil el punto de encuentro deseado en la solución de esta crisis potencialmente amenazadora.

³⁶³ No hay tradición cultural que pueda invocarse para llevar a término violaciones de los derechos humanos. Resultando especialmente sensible las flagrantes

En consecuencia si nos ocupamos de la inmigración de origen musulmán los gobiernos occidentales se encuentran ante un dilema a la hora de diseñar sus políticas de integración de estos inmigrantes. Tienen, por una parte, que intentar controlar los sentimientos de xenofobia de sus ciudadanos nacionales.³⁶⁴ Y no pueden ni deben engañarse a este respecto: actitudes y comportamientos hostiles hacia los inmigrantes de origen musulmán existen en mayor o menor medida, dependiendo de países y colectivos, y parece muy probable que los atentados perpetrados por grupos terroristas del entorno de Al Qaeda entre el 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos, el 11 de marzo de 2004 en Madrid y el más reciente 7 de julio en Londres, estos últimos en el corazón de Europa destino importante del colectivo inmigrante musulmán, los hayan reforzado hasta el punto de desencadenar en algunos casos sentimientos intransigentes de "islamofobia". Pero los gobernantes también deben evitar que los musulmanes se sientan atropellados, aislados en guetos, y que desarrollen sentimientos de animosidad que, a la postre, pueden llevarles a arruinar sus propias vidas. Se nos argumentará con razón que resulta fácil identificar lo que hay que evitar, contrariamente es difícil determinar cómo hacerlo. A reflexionar sobre esta cuestión nos puede ayudar el conocimiento de las experiencias de países que se en-

discriminaciones de género conservadas por determinadas "civilizaciones", que en pleno siglo XXI continúan practicando entre otras vejaciones: la mutilación genital, el matrimonio no consentido, lapidaciones públicas, restricciones del derecho de sufragio activo y pasivo...

³⁶⁴ Un dato inquietante es que la actitud de rechazo a los inmigrantes entre los españoles se ha multiplicado por cuatro en los últimos ocho años, elevándose la proporción de "reacios" a este colectivo del 8 al 32 por ciento de los encuestados, según un análisis realizado a partir de las encuestas del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) entre 1996 y mayo de 2004. El mismo estudio revela igualmente que el 60% de la población relaciona crimen e inmigración ("CIS La actividad de la xenofobia en España". Enero, 2005).

frentan desde hace décadas a la necesidad de organizar la convivencia entre inmigrantes musulmanes y la población autóctona.

En relación con esta última consideración son referencias importantes y muy preocupantes, que dejan en entredicho el modelo de integración de nuestra vecina Francia, las tensiones producidas en la ciudad de Perpiñán (sur de Francia), mayo del 2005, que enfrentó a las comunidades gitana y marroquí, siendo el origen de los disturbios las víctimas mortales de uno de los colectivos mencionados.³⁶⁵ En un salto cualitativo mucho más significativo por la profundidad y gravedad del problema se encuentran las alteraciones de orden público desencadenadas en los suburbios de París (departamento de *Sena-Saint-Denis*) a finales del mes de octubre de 2005, en este último caso el detonante del conflicto latente fue la muerte de dos adolescentes de *Clichysous-Bois*, electrocutados al refugiarse de la policía en una subestación transformadora de la compañía eléctrica EDF, dejando al descubierto una ruptura social cuyas raíces habrá que buscarlas en la suma de diferentes factores confluente entre los cuales se encuentran básicamente: la falta de integración mencionada, la pobreza, el paro, crisis de identidad para un sector de la población que procede de las primeras oleadas de inmigrantes etc.

La gravedad del conflicto descrito así como el peligro latente de extrapolación de los disturbios, fue transmitida por los medios de comunicación con profunda inquietud:

³⁶⁵ Trasladándonos al territorio del Estado, sin ánimo de encontrar paralelismo alguno, la localización de una interacción significativa entre el colectivo gitano y marroquí se ha hecho especialmente intensa en determinados barrios marginales de Cataluña (La Mina, San Cosme...). Esta situación descrita no ha de ser motivo de sorpresa toda vez que es esta comunidad, una vez realizada la comparativa estatal correspondiente (fuente: INE -2005-) donde se ha instalado el 36% del total de nacionales de origen marroquí.

- La revuelta de la *banlieue* está lejos de aplacarse. Los disturbios en la periferia de París siguen extendiéndose y cada hora que pasa se torna más violenta, mientras el Gobierno de Dominique de Villepin se muestra incapaz de poner fin a los desórdenes. Interior elevó ayer a mil los policías y gendarmes en la zona (...) El ministro del Interior, Nicolas Sarkozy afirmó ayer en la Asamblea Nacional -donde, esta vez sí, tomó la palabra- que la ola de violencia en los barrios no es espontánea, sino "perfectamente organizada", y aseguró que el Gobierno aplicará la ley "con firmeza y con justicia" hasta que "la policía sea bienvenida en toda la República Francesa (...) El primer ministro, Dominique de Villepin, que también acudió al Parlamento, afirmó con rotundidad que la violencia de estos días es "totalmente inaceptable" y subrayó que su prioridad absoluta es "restablecer el orden público", aunque ofreció de nuevo abrir un proceso de diálogo para intentar buscar soluciones a los graves problemas acumulados en los barrios difíciles (...) Los jóvenes del gueto, nacidos en Francia de padres ya franceses, se sienten mirados como extranjeros en su propio país, sin porvenir, excluidos del sueño que emana de la ciudad luz. "Tenemos papeles desde hace generaciones, pero no somos franceses como los demás", opina un vecino (...) Francia cuenta con 750 barrios sensibles, que se han convertido en guetos, donde los hijos de la inmigración se sumergen en la marginación, con un alto grado de paro y de fracaso escolar (*La Vanguardia*, 04-11-2005).
- La violencia en los barrios del extrarradio de París adquiere, día a día, mayores proporciones y su extensión al conjunto del país es ya un hecho incontrovertible. Cerca de 900 vehículos fueron destruidos la noche del viernes, superando así de nuevo el dramático récord de la víspera. Y la situación no mejora. Esta madrugada ya habían ardido otros 200 coches, así como varios edificios públicos y escuelas (...) El primer ministro, Dominique de Villepin reunió ayer en Matignon a ocho ministros -Interior, Justicia, Educación, Cohesión Social, Igualdad de Oportunidades, Economía, Empleo y Presupuesto- para seguir trabajando en un plan urgente para los barrios degradados. Uno de los acuerdos de la reunión fue acelerar la aplicación del plan de renovación urbana de las zonas sensibles, en el que está previsto invertir 25.000 millones de euros. Villepin recibió también al rector de la mezquita de París, Dalil Boubakeur (...) Actos vandálicos de todo tipo se produjeron en la periferia de Toulouse, Pau, Rennes, Nantes, Lille, Roubaix, Orleans o Amiens (*La Vanguardia*, 06-11-2005).
- El ministro francés de Interior, Nicolas Sarkozy, anunció hoy que el Consejo de Ministros ha tomado la "decisión de principio" de instaurar el toque de queda en los lugares donde sea necesario para frenar la ola de violencia (...) La decisión de activar esa medida, que está contemplada en la ley de abril de 1955 sobre el estado de emergencia adoptada durante la guerra de Argelia, fue anunciada anoche por el primer ministro, Dominique de Villepin (*La Vanguardia*, 08-11-2005).
- No obstante, el anuncio de que se iba a recurrir a los toques de queda, realizado anoche en el telediario de máxima audiencia por Villepin, no ha servido, al menos de momento, para detener la ola de violencia. La de

- hoy ha sido la duodécima noche de violentos disturbios. Según el último balance establecido por la policía a primera hora de la mañana, 1.173 vehículos han sido incendiados, entre ellos varios autobuses, y se han practicado 330 detenciones. Además, las bandas de jóvenes han arrasado varios locales, entre ellos cinco escuelas de la ciudad de Lille, que ha sido una de las más afectadas por los disturbios (*El País*, 08-11-2005).
- El portavoz del Gobierno francés, Jean François Copé, ha anunciado que el Consejo de Ministros va a aprobar hoy una reforma legal que permitirá prolongar durante tres meses el estado de emergencia (*El País*, 14-11-2005).
 - La crisis de los barrios periféricos, saldada con dos semanas de violencias urbanas a partir del 3 de noviembre del 2005, ha sacudido con fuerza Francia y ha hecho que numerosos países extranjeros se pregunten sobre la validez del "modelo francés de integración" y sobre los factores de semejante fractura (...) Más allá de su gravedad, la crisis ha dado ocasión a los políticos para interrogarse sobre los factores del malestar. Se han avanzado las hipótesis más diversas: bandas organizadas, debilidad de los progenitores, poligamia, manipulación por grupos islamistas exteriores, sensación de ausencia de futuro, paro de los padres, discriminaciones y ruptura de la igualdad de oportunidades (...) La infiltración de los conflictos por el Islam: la referencia al Islam existe, es múltiple y constituye a veces un modo de salida de lo cotidiano. Sin embargo, la crisis de los barrios periféricos tiene sobre todo como fuente el paro masivo de los jóvenes y los padres, la sensación de abandono, la ausencia de perspectivas, más que la manipulación por parte de las redes islámicas procedentes del exterior (Catherine Wihtol De Wenden, investigadora del Centro Nacional de Investigaciones Científicas -publicado en *La Vanguardia*, 21-11-2005-)

Aún siendo válidas y orientativas las experiencias vividas por otros países en determinados marcos históricos (Francia, Alemania, Reino Unido...) es evidente asimismo que para la búsqueda de soluciones solventes en el escenario del contexto actual tendremos que incorporar como elementos emergentes, además del islamismo fundamentalista mencionado, el fenómeno de la globalización y la guerra contra el terror, conceptos a los que nos hemos referido ampliamente en la monografía.

Por otro lado, al margen de los deseos humanitarios, que también se han reproducido de forma reiterada y amplia en la tesis que nos ocupa, recogiendo diversas voces de sectores doctrinales en calidad de adalides de esta línea de pensamiento, es importante

realizar un examen objetivo de las consecuencias que el fenómeno migratorio indiscriminado puede tener sobre la Seguridad de las sociedades de acogida. No podemos olvidar los casos en que se han producido alteraciones de la Seguridad Ciudadana, de mayor o menor relevancia, por diversos motivos relacionados con el trasfondo de la inmigración. Por ello se ha de ser particularmente vigilante y proactivo en las zonas geográficas con un especial riesgo crítico debido a los antecedentes y conflictos de convivencia pasados o en estado latente. En definitiva, el antagonismo puede llegar si no se consigue el equilibrio adecuado entre los derechos de los emigrantes, que no se les puede responsabilizar por intentar mejorar sus condiciones de vida, y las posibilidades del Estado de acogida que, independientemente de la solidaridad universal expresada hacia cualquier ser humano, tendrá que calibrar su capacidad real de absorción de la emigración presente en el territorio, sin que esto signifique la creación de un problema de Seguridad de difícil resolución. Este tipo de previsiones, sin lugar a dudas, ayudará a realizar unas orientaciones de futuro que coadyuven a disminuir la problemática existente dentro de este ámbito.

En cuanto a los datos e intervenciones policiales en los controles de fronteras, existen corrientes de opinión que lo presentan como un aspecto negativo de la cuestión migratoria. Así, la exposición de estadísticas sobre detenidos, expulsiones, devoluciones, retornos y otras medidas sancionadoras, son calificadas por diferentes sectores de la sociedad y diferentes medios de comunicación, que abogan por una política de puertas abiertas, como de “mala prensa”. El trabajo realizado ha evidenciado que las medidas de control cumplen su objetivo primordial si van destinadas, aparte del necesario y oportuno filtro de entrada de irregulares, prioritariamente a la lucha contra las mafias de delincuentes foráneos, muchas de las cuales

tienen su especialidad delictiva en el tráfico ilegal de seres humanos y las derivaciones de explotación, abusos o delitos cometidos contra los mismos, apartados que requieren su persecución por el Estado de Derecho con firmeza y ejemplaridad. En esta línea de actuación y en pro del logro de unos objetivos interdependientes, en el contexto de la UE, es vital para un combate eficaz que se impulsen los intentos de aproximación de las legislaciones del espacio comunitario y que se establezcan los mecanismos de cooperación necesarios entre las distintas policías y miembros del poder judicial de los Estados miembros.³⁶⁶

Otro de los corolarios que podríamos extraer, en relación con el marco legal de cualquier estado democrático de Derecho, es que cualquier tipo de normativa dirigida a regular la inmigración por muy progresista y respetuosa que sea con los derechos de los inmigrantes, si lo abordamos en un contexto globalizador que se extiende a escala mundial, generará problemáticas similares, por lo que es factible encontrarse de partida serios obstáculos de ajuste debido a la dinámica imparable del fenómeno. Estas dificultades de intentar imponer unas legislaciones con un estereotipo similar a ciudadanos de culturas totalmente diferentes, en muchos de los casos incrementa los conflictos de implantación. Por tanto dentro del contexto en que nos movemos, incluido el derecho comparado de países de nuestro entorno, no existen panaceas legislativas milagrosas que aporten soluciones fáciles y contrastadas. Sin embargo, lo anterior no puede

³⁶⁶ Como entidades de coordinación a nivel europeo e internacional, son ambiciosos los proyectos de creación y potenciación de organizaciones como Europol y Eurojust. Estas organizaciones deben adquirir un alcance intracomunitario y su fin debe ser integrar los distintos Cuerpos y Fuerzas de Seguridad de los Estados miembros para una adecuada coordinación de sus actuaciones a escala nacional y comunitaria, así como una estructura organizativa dotada de los medios técnicos, humanos y presupuestarios necesarios para crear un auténtico espacio de seguridad europeo.

ser utilizado como subterfugio para justificar eventuales quiebras del principio de igualdad que, por formar parte del estándar mínimo internacional teniendo en cuenta los instrumentos jurídicos universales más relevantes en materia de Derechos Humanos, ha de constituir la piedra angular para la protección y práctica a escala planetaria del principio complementario de “no-discriminación”, cuya relevancia ha quedado plasmada asimismo en las diversas exposiciones.

En relación con este último principio de interdicción de la discriminación hemos defendido en diferentes apartados de la tesis, digamos como una de las ideas fuerza esbozadas, que en las sociedades multiétnicas se ha de transmitir la necesidad de potenciar las conductas y prácticas antidiscriminatorias de todos los ciudadanos en su conjunto. Muy especialmente este adiestramiento y ejercicio de los comportamientos, de reconocimiento y amparo de la diversidad cultural, deberán ser exigidos de los colectivos profesionales policiales por su obligación implícita, *prima facie*, en la protección del sistema de garantías de los derechos humanos universales. En esta línea de reflexión y en referencia a la aplicación de los tipos legales antidiscriminatorios recogidos en nuestro código penal vigente,³⁶⁷ se observa en las estadísticas policiales estatales que las detenciones por estos conceptos no son una práctica habitual de imputación en las actuaciones de las respectivas Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. Como también se encuentran a faltar un computo estadístico de determinados indicadores para dejar constancia de las intervenciones policiales que vengan motivadas como consecuencia de la producción de presuntas conductas delictivas de cariz discriminatorio.³⁶⁸

³⁶⁷ Ver apartado respectivo de la memoria de tesis.

³⁶⁸ Una iniciativa que podrían llevar a término los cuerpos policiales, en sus respectivas demarcaciones, sería la posibilidad de incorporar protocolos registrables de las informaciones relacionadas con las actitudes racistas cotidianas. Esta sensibilidad mantendría un contacto con la realidad social no quedando indiferen-

Entre las carencias mencionadas es especialmente sorprendente la falta de impulso en la persecución policial de la explotación laboral de los inmigrantes (básicamente irregulares) que participan en la economía sumergida; Al corroborarse cierta tolerancia en aplicar la normativa penal a los empresarios desaprensivos, que obtienen un beneficio económico con las ofertas de trabajo clandestino a costa de los derechos de los trabajadores llegados, valiéndose para ello de la situación de indefensión efectiva de éstos, toda vez que los “perjudicados” conscientemente cumplen su rol de víctima disciplinada al no formular denuncias por miedo a la repatriación, lo que facilita la impunidad de la actividad delictiva. Todo lo anterior no debería ser motivo de tranquilidad para la sociedad civil que predicando los valores del Estado de Derecho e imperio de la ley encubre esta concepción de nueva esclavitud.³⁶⁹

En definitiva, lamentablemente no podemos decir que todo el complejo normativo descrito a lo largo de esta memoria de tesis doctoral, incluidas las reformas legales más inmediatas, haya significado un salto cualitativo relevante en la estrategia de lucha contra la discriminación racial en el territorio del Estado. Y en la misma línea, si nos referimos específicamente al ámbito jurisdiccional, conviene de igual modo llamar la atención sobre el hecho de que ni siquiera dicho entramado legal ha originado una jurisprudencia especialmente inte-

tes a los incidentes y problemas “rutinarios” de índole policial, que pueden llegar a convertirse si no son detectados y tratados cautelarmente en graves conflictos colectivos, ya que en las acciones discriminatorias, en la configuración de estereotipos de intolerancia operan mecanismos psicológicos tan complejos, que ponen en primera línea actitudes reactivas criminalizadoras por miedo del origen o la pertenencia a un grupo social diferente, a una cultura o religión distinta, y que a menudo alteran la convivencia pacífica de nuestros barrios y hacen sedimentar unos rencores entre vecinos de difícil solución (modelos: Ejido y Villaverde en España; Perpiñán y barrios periféricos de París en Francia...).

³⁶⁹ Desgraciadamente no se prodigan titulares como: “La Policía detiene a 14 personas por presunta explotación de inmigrantes ilegales en varias fincas de Valladolid” (*El Mundo*, 06-05-2005).

resante en cantidad, por lo que vuelve a sorprender la escasez de sentencias en relación con las conductas discriminatorias sancionables que (cabe suponer) se cometen habitualmente.³⁷⁰

Por otro lado teniendo en cuenta la situación actual del marco jurídico renovado en materia de extranjería y destacando de forma relevante la culminación del proceso de regularización de inmigrantes formulado en el RD 2393/2004 estudiado, se ha de reconocer el efecto positivo que ha tenido lugar con la afloración de “parte” de la economía sumergida existente. Por ello y sobre la base de las explicaciones anteriores, creo que nos encontramos en una coyuntura crucial y estratégica, que con la voluntad política necesaria podría marcar un antes y un después, para iniciar una andadura que nos lleve por un lado, a impulsar una política criminal de aplicación de los supuestos penales específicos protectores del principio de no-discriminación, y por otro, en este caso dentro de la política de inmigración, a reforzar el control de fronteras para evitar el “efecto llamada” que se haya podido vincular especialmente al proceso de normalización finalizado, coordinando en el contexto y ámbito territorial europeo las actuaciones pertinentes para conseguir una eficacia aceptable en la difícil consecución del objetivo, que como hemos plasmado en todo el proceso estudiado continua siendo una asignatura pendiente.³⁷¹

³⁷⁰ No obstante la limitación jurisprudencial en el terreno expuesto, como ejemplo citaremos la Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Penal, de 29 de agosto de 1998, que confirma una Sentencia de la Audiencia Provincial de Murcia que había condenado a un individuo, como autor de un delito contra el ejercicio de los derechos fundamentales, a la pena de un año de inhabilitación especial para el ejercicio de la profesión de compraventa de vehículos en establecimiento abierto al público. El condenado se había negado a vender un coche a la víctima alegando: “yo no vendo a morenos como tú, ni a gitanos ni a moros”.

³⁷¹ En relación con lo planteado se transcribe como ejemplo ilustrativo de lo manifestado la redacción de la siguiente noticia de agencia:

Los ministros de Interior del G-5 se reúnen en París para coordinar sus divergentes políticas de inmigración (...) Los ministros de Interior de España, Francia,

Si nos referimos específicamente a la normativa de extranjería española en vigor, toda la singladura de reformas y reglamentos de desarrollo de la LO 4/2000, de 11 de enero, sobre Derechos y libertades de los Extranjeros en España y su Integración Social, que hemos pormenorizado de forma integral en las exposiciones monográficas correspondientes del trabajo, requieren un tiempo prudencial de adaptación tanto para los cambios incorporados en las últimas modificaciones de la ley como las recientes sustituciones reglamentarias. Por tanto, para poder comprobar si los objetivos marcados en las exposiciones de motivos de las reformas son finalmente conseguidos, será necesario dejar que se complete un intervalo temporal razonable tras el cual habrá que exigir a los gobiernos de turno un grado de eficiencia en la regulación de los flujos migratorios acorde con las reclamaciones sociales. Pieza fundamental que habilitará el éxito o fracaso de las medidas preventivas imprescindibles para el control real y eficaz de la inmigración ilegal.

No obstante las consideraciones precedentes, insistiendo nuevamente, se ha de asumir de antemano las limitaciones en la gestión de las políticas de inmigración emprendidas por la acción de un gobierno en vía unilateral, dado que cualquier iniciativa en materia de flujos migratorios, para que tenga una mínima garantía de éxi-

Alemania, Reino Unido e Italia se reúnen hoy en París para profundizar en la coordinación del control de las fronteras exteriores de la UE, frenar la entrada de inmigrantes indocumentados y mejorar la lucha contra el tráfico ilegal de personas.

La voluntad de trabajar en común a la hora de mejorar la seguridad exterior de la UE no esconde los profundos desacuerdos entre todos estos países a la hora de poner en marcha sus políticas de inmigración.

El ministro del Interior galo, Dominique de Villepin, que presentó este miércoles su plan contra la inmigración clandestina, declaró, en cambio, que Francia es contraria a las "regularizaciones masivas" y que, en su opinión, crean un "efecto llamada y producen nuevas llegadas".

En la presentación de su plan, De Villepin detalló que pretende crear un "mecanismo de alerta" entre los países del G-5 para avisarse en caso de iniciativas "unilaterales" como el proceso de regularización masiva puesto en marcha por España (*Agencia de noticias EUROPA PRESS*, 12-05-2005).

to en un mundo globalizado e interdependiente como el actual, requerirá sin ningún género de dudas la colaboración y armonía de las políticas gubernamentales utilizando parámetros universales que superen ineludiblemente situaciones territoriales regionales y continentales. El *desiderátum* expuesto implica un incremento notable del grado de dificultad en la búsqueda de soluciones globales, que infelizmente están muy alejadas de la realidad deseada, por su actual inviabilidad en el contexto internacional.³⁷²

Continuando las conclusiones extraídas, considero igualmente que es necesario huir de falsos conceptos progresistas de cariz paternalista que defienden una ilusoria libre circulación de personas a escala planetaria, sin barreras, matices o impedimentos legales que impidan con ello el ejercicio del reclamado "derecho a la emigración", derecho humano universal a emigrar, en términos maximalistas cercanos a la utopía. Al margen de temores sospechosos e injustificados, estas políticas basadas en la admisión de la inmigración de forma indiscriminada e incontrolada, es obvio que plantearía serias dudas de viabilidad para cualquier economía del "primer mundo", con independencia de la potencialidad de la misma, que siempre

³⁷² Centrándonos nuevamente en el ámbito europeo, algunos "proyectos" bien-intencionados, que considero son del todo insuficientes, lo constituyen las siguientes informaciones:

Los ministros de Interior de Alemania, España, Francia, Italia y Reino Unido (G5) han decidido dar nuevos pasos en la lucha contra la inmigración ilegal. Con respecto a las fronteras exteriores, señalaron que la recién creada Agencia europea de fronteras, con sede en Varsovia, debe ser una herramienta "operacional", y se declararon dispuestos a aportar los efectivos que necesite para su funcionamiento. Asimismo lanzaron una "reflexión" sobre la creación de una "fuerza de policía europea de intervención en las fronteras" que movilizaría "en caso de crisis" medios nacionales especializados e identificados de antemano para intervenir en una frontera exterior de la UE (*Agencia EFE*, 12-05-2005).

En la misma línea de esfuerzo por lograr compromisos globales la Conferencia Euromediterránea de Barcelona, celebrada a finales de noviembre de 2005, constituye un ejemplo más que evidencia las dificultades existentes para consensuar declaraciones significativas de valor universal, en cuestiones de fondo sobre concepciones y proyectos comunes en torno a la inmigración y el terrorismo.

tendrá unos límites tasados en sus posibilidades de “solidaridad” los cuales no deberían ser franqueados.

J. SARTORI con una crudeza descarnada realiza la siguiente reflexión:

“Así pues, los flujos migratorios que asedian a Europa se incrementan con tres nuevos ejércitos: el de los inmóviles del pasado (las poblaciones agrícolas), el de los urbanizados que se mueren de hambre en las ciudades y, claro está, el de los recién nacidos en exceso (excesivo) salvados por la medicina pero no controlados por ella. No debemos, pues, hacernos ilusiones. El problema no se puede resolver, ni siquiera atenuar, acogiendo más inmigrantes. Porque su presión no es ni coyuntural ni cíclica. Los que han entrado no sirven para reducir el número de los que pueden entrar: en todo caso, sirven para llamar a otros nuevos. No es que el que entra dentro reduzca el total de los que quedan fuera; porque ese total sigue creciendo. ¿Se pueden remediar las crecidas de los ríos bebiendo agua? No. Pues de la misma manera la crecida de los inmigrados no se puede remediar dejándoles entrar” (SARTORI, 2001: 111).

La preocupación actual en la cuestión planteada reside en la consideración de que la entrada masiva de inmigrantes irregulares constituye, por sus posibles consecuencias, un riesgo implícito evidente ya que al no poderse proporcionar y garantizar las debidas condiciones de calidad de vida y por lo tanto de integración social y laboral, puede desestabilizar gravemente cualquier sociedad. A *grosso modo*, es notorio que una mayor presencia de inmigrantes ilegales favorece la aparición de sectores marginales, de población no integrada, que da lugar a conflictos xenófobos o de violencia racial y que obligan a desviar recursos para su atención.

El filósofo y sociólogo francés S. NAÏR³⁷³ en su discurso inaugural del curso “Mundialización y flujos migratorios”, celebrado en la sede de Valencia de la Universidad Internacional Menéndez Pelayo (27-06-2005) respecto a los brotes racistas que pueden aparecer en

³⁷³ Catedrático de Ciencias Políticas. Universidad de París VIII.

los países receptores a consecuencia del aumento de la inmigración, señaló:

"El proceso civilizador del Estado de Derecho impedirá que éstos se acentúen". En cualquier caso, la única política válida para evitar las respuestas xenofóbicas es "tener un buen control de fronteras, de integración y de respeto al Estado de Derecho y de ayuda a los países de partida".

En otro momento de su parlamento también manifestó: "(...) estamos viviendo una época de la historia humana absolutamente nueva con este proceso de mundialización y globalización que va a provocar en Europa una transformación relativa, pero significativa, del tejido étnico de su población". Es decir, en 50 años se producirá un proceso "inevitable de mestizaje", que ya están viendo capitales como París, Berlín, Roma y Londres.

(<http://elmundo.es/universidad/2005/06/27/actualidad/>)

Y si nos referimos al caso español no se trataría sólo de la sociedad española, dado que la supresión de las fronteras interiores en todos los Estados Schengen ha hecho recaer e incrementar nuestro compromiso en dicha cuestión, teniendo en cuenta principalmente la situación geográfica de España en calidad de frontera Sur, y las implicaciones derivadas de la misma con respecto al control de la inmigración irregular procedente del norte de África.

Por consiguiente, los países inmersos en flujos continuos de recepción de inmigrantes, deberían ser especialmente cuidadosos en sus respectivas políticas de inmigración para evitar decisiones que comprometan seriamente su capacidad real de acogida, llegando con ello a extremos difícilmente asumibles que pueden perjudicar seriamente a la propia sociedad civil autóctona.³⁷⁴ Ello no es óbice

³⁷⁴ Un sector de la doctrina mantiene que, entre otros, uno de los primeros datos indiciarios que apuntaría síntomas inequívocos de haberse superado el umbral aceptable de inmigración, a medio o largo plazo, sería el resentimiento de los sistemas educativo y sanitario. Sin descontar además las repercusiones sociales en periodos cíclicos de crisis económica como consecuencia del aumento de parados. Factores todos ellos que indefectiblemente tendrán consecuencias en la sostenibilidad del llamado "estado del bienestar".

para reiterar una vez más el respeto y cumplimiento de los derechos individuales de los inmigrantes integrados en el territorio de los Estados de recepción. Como hemos mantenido, estos ciudadanos han de ser tenidos en cuenta en calidad de proyectos vitales integrales de futuro, y se ha de contemplar la posibilidad de su arraigo definitivo. Siendo un grave error las concepciones de la inmigración, que apreciando solamente el punto de vista interesado de la aportación y utilidad dentro del mercado de trabajo, con horizontes temporales de estancia ligados únicamente a la productividad laboral, olvidan con ello el resto de aspectos conexos a las relaciones socio culturales de los diferentes colectivos de inmigrantes.

En diferentes apartados de la tesis se han vertido voces diversas a la vez que se han facilitado datos estadísticos que, al margen de las veleidades de algunos discursos con premisas ideológicas preconcebidas, podrían ayudar a realizar un estudio aproximado del grado de responsabilidad de la inmigración en el incremento de la delincuencia. Este debate, de la relación que pudiera existir entre inmigración ilegal y el aumento de los delitos, tiene una presencia permanente en nuestra sociedad, circunstancia que se ha reflejado de forma especial en los medios de comunicación, transmitiéndose con ello a un número importante de ciudadanos, en muchas ocasiones, el efecto subjetivo que los niveles de seguridad disfrutados están amenazados. Esta percepción, discutida con intensidad y sometida a un gran número de opiniones encontradas en diversos foros, se acrecienta cuando la tozudez de los datos analizados localizan en determinadas zonas geográficas del territorio una problemática real, mostrándonos la autenticidad persistente del conflicto y el escenario puntual emergente del momento, que inevitablemente genera el desasosiego y la intranquilidad social por miedo a padecer la exportación del contexto.

Sin alarmismos desorbitados pero también sin infravalorar las cifras y datos contrastados, se ha de inferir que con los trabajos empíricos exhibidos se acredita y confirma que la delincuencia atribuible a la población foránea, es notablemente superior a la autóctona en sus estimaciones porcentuales. Sin embargo, las reservas que pueden realizarse sobre lo acertado del procedimiento de valoración de las tasaciones de la criminalidad producida por ciudadanos extranjeros, en los sucesivos repuntes observados, y la conveniencia de introducir en su estudio índices correctores³⁷⁵ (en función de los colectivos de inmigrantes que han sido objeto de análisis, u otros factores adicionales para conseguir de esta manera mayores grados de fiabilidad en el ajuste estadístico de la consecuencia real de las cifras mostradas)³⁷⁶ no repercute esencialmente en la ratificación de la hipótesis inicial: que los índices de Seguridad resultan afectados con la consolidación del fenómeno migratorio. Siendo atribuible una parte alícuota importante de esta responsabilidad, con mayor o menor grado en función del colectivo, a los grupos sociales foráneos con presencia en el territorio. Esta circunstancia, como hemos podido constatar a través de la objetividad de las cifras ofrecidas en diferentes ámbitos (policial, judicial, penitenciario...) ha evidenciado que las tasas de criminalidad imputables a los ciudadanos extranjeros son señaladamente elevadas, y como hemos subrayado, que el porcen-

³⁷⁵ Como reclaman determinados investigadores de la delincuencia extranjera.

³⁷⁶ En la tesis sustentada se ha venido manteniendo que no se debe atribuir en bloque el incremento de los delitos cometidos por extranjeros al fenómeno de la inmigración. En consecuencia, para evitar confusiones que en justicia no responderían a la realidad de los hechos se ha de discriminar perfectamente, y así lo hemos constatado, al inmigrante en dificultades que cae en la delincuencia; con el criminal profesional que acude a otro país, formando o no parte de determinadas mafias internacionales de delincuentes, con un propósito delictivo premeditado; o con el activista fundamentalista radical que pretende alcanzar sus objetivos consumando actos terroristas, en nombre de unos designios de lucha espiritual totalitaria contra la "sociedad de acogida", sin limitación alguna en la producción de resultados trascendentes en cuanto a vidas humanas.

taje de delincuentes en la población inmigrada es superior al de la autóctona.

Por otro lado, no comparto las justificaciones y opiniones de algunos autores, que explican el extremo anterior argumentando que dicho resultado es debido a una actitud hostil hacia el inmigrante por parte de los órganos de control, especialmente de jueces y policías. En la línea expuesta, subscribimos por tanto las siguientes manifestaciones realizadas por J. AVILÉS:

“La relación entre inmigración y delincuencia en España y en la UE no es un mito. Es cierto que las tasas de detención, son más altas en la población extranjera que en la autóctona, particularmente en el caso de los extranjeros que no son ciudadanos de la UE, y lo mismo podría decirse de las tasas de encarcelamiento. Las diferencias son demasiado grandes para que puedan explicarse por una presunta discriminación, voluntaria o no, por parte de jueces y policías. Pero tampoco puede achacarse a una presunta propensión innata al delito por parte de los extranjeros, como podría postular alguna teoría racista hoy desacreditada” (2001: 9).

Capítulo aparte han merecido los análisis realizados sobre la criminalidad enraizada con el terrorismo islamista internacional, de una especial significación constatados los dolorosos atentados sobrellevados en el territorio del Estado. Habiendo quedado expuesta la amenaza permanente que supone la disposición de estos grupos radicales para atacar cualquier país occidental. Inspirados y motivados en su fanatismo globalizado de “guerra santa contra el infiel” que no tiene limitaciones en la utilización de la violencia, si con ello logran la ejecución de sus fines.

Como referencia del interés permanente que despierta en la sociedad el binomio “inmigración/delincuencia”, observamos como son ofrecidas periódicamente a la opinión pública informaciones y explicaciones, que relacionan de forma directa el aumento de los delitos y la autoría de los mismos vinculada, bien a inmigrantes en si-

tuación irregular dentro del territorio, o al margen de la situación de legalidad a colectivos nacionales desarraigados y marginales. Sin olvidar, desgraciadamente por su crecimiento inquietante, a los delinquentes que actúan de forma reincidente constituyendo mafias de procedencia foránea. En este sentido el derecho a la información de los ciudadanos y el trascendental papel pedagógico de los medios de comunicación en su función informadora, dentro del engranaje de un Estado de Derecho consolidado, cumplirá su cometido si las situaciones que se reflejan describen acertadamente el contexto real de la coyuntura del momento, así como la graduación del conflicto y su potencialidad.

En definitiva, la descripción histórica de la verdad material contrastada, con independencia de las repercusiones intrínsecas que la misma pueda ocasionar, como consecuencia de lecturas dirigidas deformadas, no ha de silenciarse en ningún caso con discursos justificativos del peligro que su conocimiento implicaría, adoptando argumentaciones de tutela protectora que supuestamente intentan “evitar graves males a la sociedad civil manteniéndola al margen de situaciones de alarma”. Asimismo, se ha de confiar en que las soluciones de los conflictos en los que subyace como fondo la determinación de la política migratoria, no obstante su dimensión, han de venir siempre como resultado de la utilización firme, sin complejo alguno, de todos y cada uno de los mecanismos, canales y procedimientos que la legalidad democrática permita, promoviendo para ello el irrenunciable “imperio de la ley”. En consecuencia, este principio jurídico debería de permanecer inmutable a las influencias fácticas de cualquier línea editorial vertida en los medios de comunicación, no obstante el reconocimiento y respeto de los mismos en su cometido de creación y transmisión de un estado de opinión a la ciudadanía.

Por el contrario, si los medios de comunicación a los que nos hemos referido, pervirtiendo su misión social, que como hemos reflejado ha de realizarse respetando en todo momento los principios y valores democráticos, principios y valores que también han de proteger muy especialmente a las minorías, divulgan a través de campañas mediáticas sucesos manipulados sobre la inmigración, que no se ajustan a la realidad, presentando los hechos con un trasfondo o voluntarismo racista y xenófobo, favorecerán con ello una alarma social injustificada colaborando en buena medida a la formación de comunidades enfrentadas.

Muy probablemente los comportamientos descritos tendrían como principal efecto la ruptura del tejido social, generando inseguridad, desconfianza y miedo; desembocando finalmente en conductas discriminatorias inaceptables, que padecerían principalmente los grupos nacionales minoritarios, identificados por su hipotética “peligrosidad criminal”, originándose a su vez espirales de violencia que podrían derivar en el peor de los escenarios en revueltas con orientaciones fundamentalistas antioccidentales. Situación que crearía un caldo de cultivo idóneo para la formación de grupos antagónicos irreconciliables y radicalizados en la búsqueda de venganza, lo que llevaría con seguridad al aumento de la intolerancia y la insensibilidad.

En relación con lo expuesto *supra*, y con independencia de discursos más o menos oportunistas, el conjunto de la sociedad española ha generado declaraciones y posturas firmes que al tiempo que aíslan y distinguen claramente la comisión de delitos frente a la realidad mayoritaria de una inmigración integrada, exige que se actúe con responsabilidad. En este sentido, vistas algunas experiencias recientes en campañas políticas, sería recomendable que los representantes de los partidos políticos y formadores de opinión no

utilizaran como instrumento electoral los temas relacionados con la inmigración. Esta recomendación no es óbice para que todos los estamentos institucionales competentes hayan de estar alerta y vigilar todos y cada uno de los procesos de integración de las comunidades nacionales asentadas en el territorio del Estado, y así tener una información puntual que permita responder en todo momento a la pregunta ¿quién vive entre nosotros? Debiendo traducirse esta cautela en una vigilancia eficaz pero respetuosa con las libertades individuales y los derechos fundamentales de la sociedad civil, que ha de ser entendida como el conjunto de población autóctona y extranjera que convive en el mismo territorio. De no ser así correríamos el riesgo de contaminar fatalmente el Estado de derecho.³⁷⁷

³⁷⁷ La sugerencia de la “atención permanente” como idea fuerza para con ello anticiparse de forma cautelosa a un hipotético racismo latente, y sin que ello vaya en detrimento de los derechos fundamentales de las personas, favorecerá la prevención de conflictos como los acaecidos recientemente, primer semestre del 2005, en la barriada de Villaverde de la localidad de Madrid así como en las ciudades catalanas de *Berga* (fiestas de *la Patum* del Corpus) y *l’Hospitalet de Llobregat* (centro docente Margarita Xirgu), donde han tenido lugar episodios de violencia trágicos, de gran repercusión social, con brotes xenófobos de mayor o menor consideración contra sectores de inmigrantes ubicados en las respectivas localidades aludidas.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AGUIRRE, C. *et alii* (1990). *Seguridad Ciudadana y Urbanismo*. Barcelona: Ayuntamiento de Barcelona.
- AJA, E. *et alii* (1999). *La inmigración extranjera en España. Los retos educativos*. Barcelona: Fundación "La Caixa".
- ALBA, R. & NEE, V. (1997). *Rethinking Assimilation Theory for a New Era of Immigration*. *International Migration Review*.
- ANTÓN J. A. *et alii* (2004). *Manual para policías y aspirantes a policías. Derechos humanos y deontología en la función policial*. Barcelona: Atelier libros jurídicos.
- BARBERET, R. (1999). *La investigación criminológica y la política criminal*. Madrid: E. Larrauri.
- BECCARIA, C. (1764). *Dei delitti e delle pene*. Traducción castellana DE LAS CASAS, J. A. (1982). *De los Delitos y de las Penas*. Madrid: Alianza Editorial.
- BECKER, H. (1963). *Outsiders*. Nueva York: Free Press. Traducción castellana *Los extraños* (1971). Buenos Aires: Amorrortu.
- CACHÓN, L. (1999). *Prevenir el racismo en el trabajo en España*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Instituto de Migraciones y Servicios Sociales.
- CEREZO, J. (1994). *Curso de Derecho Penal Español. Parte General I*. Madrid: Tecnos.
- CID, J. & LARRAURI, E. (2001). *Teorías criminológicas Explicación y prevención de la delincuencia*. Barcelona: Bosch.
- CLOWARD, R. & OLHIN, LI. (1960). *Delinquency and opportunity. A theory of delinquent gangs*. New York: Free Press.
- COHEN, A. (1955). *Delinquent boy. The culture of the gang*. New York: Free Press.
- COHEN, S. (1972). *Folk devils and moral panics: the creation of the mods and the rockers*. Oxford: Basil Blackwell.
- COHEN, S. & YOUNG, J. (1973). *The manufacture of the news: deviance, social problems and the mass media*. London: Constable.
- Colectivo IoÉ (2002). *Inmigración, escuela y mercado de trabajo. Una radiografía actualizada*. Barcelona: Fundación "La Caixa".
- DE LUCAS, J. (1994a). *El desafío de las fronteras: derechos humanos y xenofobia frente a una sociedad plural*. Madrid: Temas de Hoy.
- DE LUCAS, J. (1994b). *Europa. ¿Convivir con la diferencia? Racismo, nacionalismo y derechos de las minorías*. Madrid: Tecnos.

- GARCÍA, E. (2001). *Inmigración y delincuencia en España: Análisis criminológico*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- GARCÍA-PABLOS, A. (1988). *Manual de Criminología. Introducción y teorías de la criminalidad*. Madrid: Espasa-Universidad.
- GARRIDO, V. *et alii* (1999). *Principios de Criminología*. Valencia: Tirant lo blanc.
- GEARTY, C. (1997). *The future of terrorism*. Londres: Phoenix.
- HASSEMER, W. & MUÑOZ, F. (1989). *Introducción a la Criminología y al Derecho Penal*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- LUZÓN, D. M. (1996). *Curso de Derecho Penal, Parte General I*. Madrid: Universitas.
- MAALOUF, A. (1999). *Identidades asesinas*. Madrid: Alianza Editorial.
- MACHADO, M. D. (2002). *La discriminación en el ámbito de los servicios públicos: análisis del art. 511 del Código Penal*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- MARQUINA, A. (1997). *El lento proceso de elaboración de una política de inmigración común en la Unión Europea*. Madrid: Marquina, Antonio (ed.).
- MEDINA, J. J. (1997). *El control social del delito a través de la prevención situacional*. Madrid: Cuadernos de Derecho Judicial, C.G.P.J.
- MELOSSI, D. (2000). *The Other in the New Europe: Migrations, deviance, social control*. Oxford: Hart Publishing.
- MIR, S. (1996). *Derecho Penal Parte General, 4ª ed.* Barcelona: Reppertor, S.L.
- PÉREZ-DÍAZ, V. *et alii* (2001). *España ante la inmigración*. Barcelona: Fundación "La Caixa".
- PÉREZ-DÍAZ, V. *et alii* (2004). *La inmigración musulmana en Europa. Turcos en Alemania, argelinos en Francia y marroquíes en España*. Barcelona: Fundación "La Caixa".
- SABATÉ, J. *et alii* (1999). *La delinqüència a Barcelona. 16 anys d'enquestes de victimització. El territori*. Barcelona: Ajuntament de Barcelona.
- SÁINZ, J. A. (1997). *La política de inmigración en España*. Madrid: Marquina, Antonio (ed.).
- SÁNCHEZ, I. *et alii* (1996). *Comentarios al Código Penal de 1995*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- SARTORI, J. (2001). *La sociedad multiétnica. Pluralismo, multiculturalismo y extranjeros*. Traducción de M. A. RUIZ. Madrid: Taurus.
- SIMMEL, G. (1950). *The sociology of Georg Simmel*. New York: Free Press.

SIMON, J. (1993). *Poor discipline: Parole and the social control of the underclass, 1890–1990*. Chicago: The University of Chicago Press.

SOTO, S. (2003). *La protección penal de los bienes colectivos en la sociedad moderna*. Granada: Ed. Comares.

YOUNG, A. (1996). *Imagining crime: Textual outlaws and criminal conversations*. London: Sage Publications.

FUENTES DOCUMENTALES MONOGRÁFICAS

AVILÉS, J. (2001). *Inmigración y seguridad ciudadana en España*. Grupo de Estudios Estratégicos (GEES). Análisis n.º 17. Granada: Comunicación presentada en la Conferencia Internacional *La seguridad europea en el siglo XXI*.

AVILÉS, J. (2004a). *Al Qaeda en España antecedentes y conexiones del 11-M*. Madrid: Instituto Universitario de Investigación sobre Seguridad Interior (IUISI).

AVILÉS, J. (2004b). *Balance del terrorismo en el mundo en el año 2003*. Instituto Universitario de Investigación sobre Seguridad Interior (IUISI).

BADIA, A. (2003). Barcelona: Conferencia impartida el 24-03-2003 en el Colegio de Abogados de Barcelona, dentro del programa del XXI curso de Derechos Humanos.

BEL, C. & GÓMEZ, J. (2000). *Nueva inmigración africana en España: inmigrantes subsaharianos*. Ponencia presentada en el II Congreso sobre la inmigración en España: España y las Migraciones Internacionales en el Cambio de Siglo, Madrid, 5-6-7 de octubre de 2000.

CALAVITA, K. (2004). *Un ejército de reserva de delincuentes: la criminalización y el castigo económico de los inmigrantes en España*. En Revista Española de Investigación Criminológica (REIC) en su publicación REIC NI-03-04.

DEFENSOR DEL PUEBLO ANDALUZ (1996). *Informe de 1996*. Sevilla: Junta de Andalucía.

DE LUCAS, J. (2000). *Las propuestas sobre políticas de inmigración en Europa: El debate en España*. Madrid: Ponencia presentada en el II Congreso sobre la Inmigración en España. España y las Migraciones Internacionales en el Cambio de Siglo (Octubre de 2000).

DE LUCAS, J. (2003). *Inmigración y globalización: Acerca de los presupuestos de una política de inmigración*. En Revista electrónica del Departamento de Derecho de la Universidad de La Rioja, REDUR, ISSN 1695-078X, núm. 1.

DE LUCAS, J. (2004). *Globalización, migraciones y derechos humanos: la inmigración como res política*. En Cuadernos electrónicos de filosofía del derecho, ISSN 1138-9877, núm. 10.

ECHEVERRÍA, C. (2005). *Los terroristas de origen magrebí en el yihadismo internacional: su activismo en Europa y en el mundo*. Madrid: Instituto Universitario de Investigación sobre Seguridad Interior (IUISI).

ENCUESTAS DE SEGURIDAD PÚBLICA DE CATALUÑA Y DE VICTIMIZACIÓN Y OPINIÓN SOBRE LA SEGURIDAD DE BARCELONA. *Ediciones 2000, 2001 y 2002*. Entidades colaboradoras en su confección: *Departament d'Interior (Gabinet d'Estudis d'Interior), Institut d'Estadística de Catalunya, Ajuntament de Barcelona, Mancomunitat de Municipis de l'Àrea Metropolitana de Barcelona, Universitat de Barcelona (Fundació Bosch i Gimpera)*.

GARCÍA-PARDO, N. (2000). *El Futuro de las Migraciones: Intenciones y Potencial Migratorio*. Representante del CIS. Madrid: ponencia presentada en el II Congreso sobre la Inmigración en España.

GARRIDO, V. (1986). *El tratamiento penitenciario en la encrucijada*. En revista de Estudios penitenciarios, núm. 236: 21-31.

IMBERT, P.H. (2003). Barcelona: Conferencia celebrada el 04-04-2003 en el Colegio de Abogados de Barcelona, jornada de clausura del XXI Curso de Derechos Humanos.

JIMÉNEZ, M. (2000). Comunicación: *Menores inmigrantes marroquíes no acompañados en Andalucía: el caso de Sevilla de 1996 al 2000*. Realizada en el II Congreso sobre la Inmigración en España "*España y las Migraciones Internacionales en el Cambio de Siglo*". Madrid: Octubre de 2000.

LÓPEZ, B. (2001). *El Islam y la integración de la inmigración en España*. Madrid: TEIM, Universidad Autónoma de Madrid.

MEGRET, F. (2003). Barcelona: Conferencia celebrada el 26-03-2003 en el Colegio de Abogados de Barcelona, dentro del programa del XXI Curso de Derechos Humanos.

MENCHÚ, R. (2002). *El racismo y la discriminación, vergüenzas para la humanidad*. *Discurso de fecha 22/03/02* (www.rebellion.org/ddhh/menchu260302.htm).

MERTON, R. (1938). *Social Structure and Anomie*. En *American Sociological Review* 3 (Oct. 1938): 672-682.

MUÑOZ, F. (1979). *La resocialización del delincuente: análisis y crítica de un mito*. En *Sistema: Revista de ciencias sociales*, ISSN 0210-0223, número 31: 73-84.

NAÏR, S. (2005). *Discurso inaugural del curso "Mundialización y flujos migratorios"*. Valencia: sede de la Universidad Internacional Menéndez Pelayo (Junio 2005).

OBSERVATORIO ESPAÑOL EN INTERNET -OEI- (2004). *Informe: Las fronteras virtuales en la red*. Presentado el 03-06-2004.

PAJARES, M. (2000). *Una política de flujos migratorios*. Madrid: Ponencia presentada en el II Congreso sobre la Inmigración en España. *España y las Migraciones Internacionales en el Cambio de Siglo* (Octubre de 2000).

REY, F. (2003). *La prohibición de discriminación racial o étnica en la Unión Europea y en España. El caso de la minoría gitana*. En Revista de Derecho Político de la U.N.E.D., núm. 57 (Madrid).

RODRÍGUEZ, G. (2004). *Informe emitido el 14 de enero de 2004*. De conformidad con la resolución 2003/46 de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas.

RUIZ, B & RUIZ, E. J. (2001). *Las políticas de inmigración: la legitimación de la exclusión*. Bilbao: Universidad de Deusto.

SÁNCHEZ, J. M. (2004). *Exposición realizada en las jornadas sobre seguridad pública en la Costa del Sol, 11 y 12 de noviembre de 2004*.

SERRANO, A. (1969). *Criminalidad y movimientos migratorios*. Revista Española de la Opinión Pública, núm. 17.

SERRANO, A. (2002). *Delincuencia juvenil y movimientos migratorios*. Separata de Monografía de la Revista Aragonesa de Administración Pública, núm. V.

SINDICATO UNIFICADO DE POLICÍA (2005). *Documento sobre Seguridad presentado por la Comisión Ejecutiva Confederal*. Madrid, 14 de marzo de 2005.

SOLANES, A. *Formas Legales de Exclusión de los Extranjeros en España: Ciudadanía, Jerarquía de Derechos y Empadronamiento*.
(www.imsersomigracion.upco.es)

SOLÉ, J. (2003). Barcelona: Conferencia impartida el 10-03-2003 en el Colegio de Abogados de Barcelona, dentro del programa del XXI curso de Derechos Humanos.

SOS RACISMO (2005). Informe denuncia *Menores en las fronteras*. Publicado en mayo de 2005, elaborado por SOS Racismo y el Colectivo *Al Jaima*, y avalado por el Consejo General de la Abogacía Española.

VIVES, N. (2002). Portavoz de SOS Racismo en Cataluña: *Informe anual del 2002*. (www.sosracisme.htm).

ZAPATA-BARRERO, R. (2001). *Fundamentalismo estatal de la UE en torno a la inmigración*. En revista CIDOB *d'afers internacionals* ISSN 1133-6595, Nº. 53: 149-176.

OTROS

- Prensa diaria española
- Páginas en Internet:
 - www.amnesty-eu.org
 - www.cis.es
 - www.congreso.es/public-oficiales
 - www.criminologia.net/revista

- www.cruzroja.es/art03001.htm
- www.Cultura.Europea.htm
- www.elmundo.es/universidad/2005/06/27/actualidad/1119885284.
- www.europa.eu.int/comm/dg10/epo
- www.imfersomigracion.upco.es
- www.ine.es
- www.inmigracionsuspeligros.com
- www.mir.es/extranje/extranj.htm
- www.mir.es/instpeni/cifras.htm
- www.psoe.es
- www.reicaz.es/extranjeria
- www.sosracisme.htm
- www.sup.es
- www.sup.es/iesp/iesp06/iesp06.htm
- www.un.org/law/cod/finterr.htm
- www.un.org/rights/50/decla.htm
- www.uned.es/investigacion/IUISI_publicaciones.htm
- www.unirioja.es/dptos/dd/redur/numero1/pdf/delucas.pdf
- www.uv.es/CEFD/10/delucas.pdf