

BARRERAS A LA EMIGRACIÓN EN EL FINAL DEL MILENIO*

Antonio GIMÉNEZ PERICÁS

*Magistrado
Audiencia Provincial - Bilbao*

Resumen: Tras explicar brevemente el proceso de constitucionalización de la extranjería, se mencionan los condicionamientos de tipo normativo y de carácter administrativo a los que ha sido sometido el cuadro constitucional europeo en esta materia a través de la legislación ordinaria de cada Estado. Asimismo, se analiza la imagen del inmigrante en los medios, para finalizar con algunas reflexiones sobre los controles y barreras instrumentales de la inmigración, deteniéndose en el Grupo de Trevi y Schengen.

Laburpena: Atzertitar konstituzionalizatzeko prozesua azaldu ondoren, europear koadro konstituzionalak estatu bakoitzeko legegideen bidez, gai honetan jasan dituen arau baldintzak eta administratiboak azaltzen dira. Horrez gain, inmigrantearen irudia aztertzen da, inmigrazioaren barrera instrumentala eta kontrolak buruz hitzeginez amaitzeko, trevi taldea eta Schengen-ei erreferentzia eginez.

Résumé: Après avoir expliqué le procès de constitutionnalisation de l'étranéité, on comment les conditionnements normatifs et administratifs qu'a subi le cadre constitutionnel européen en cette matière à cause de la législation ordinaire de chaque État. De même, on analyse l'image d'immigrant dans les moyens de communications, pour finir avec quelques réflexions sur les contrôles et barrières instrumentaux de l'immigration, en s'arrêtant sur le Groupe de Trevi et Schengen.

Summary: After explaining briefly the constitutionalization process of the the foreignness, the administrative and legal limitations that the european constitutional frame suffers in this matter through the ordinary legislation of each State are mentioned. Likewise, the immigrant's image in the medium is analyzed, and some reflections about the controls and instrumental barriers of the immigration are expounded, as well as the Groups of Trevi and Schengen.

Palabras clave: Inmigración, Extranjería, Refugiados, Grupo de Trevi, Acuerdo de Schengen.

Hitzik garrantzizkoenak: Inmigrazioa, Atzertitartasuna, Errefuxiatuak, Trevi taldea, Schengen-eko akordioa.

Mots clef: Immigration, Extranéité, Réfugiés, Groupe de Trevi, Accord de Schengen.

Key words: Immigration, Foreignness, Refugee, Group of Trevi, Group of Schengen.

“El mito de Caín y Abel refleja el conflicto entre tribus nómadas y sedentarias. *Fue Abel pastor, mas Caín se hizo agricultor*. El conflicto territorial culmina con un parricidio. Pero la gracia de la historia reside en que, después de haber dado muerte al nómada, el sedentario acaba a su vez desterrado:

Errante y vagabundo vivirás por la tierra”.

Hans Magnus Enzensberger
 (“La gran migración” –cap. III–)

REFLEXIÓN INICIAL

Este parece ser el origen y destino de la especie humana que nos hace huéspedes en nuestra propia casa.

Para disponerse a tratar cualquier aspecto del gran tema de las migraciones humanas que al final de este siglo, los que ya somos ciudadanos europeos, contemplamos, unos con inquietud, otros con alarma y, espero que los menos, con hostilidad, hay que interiorizar la evidencia de que todos procedemos de recientes o remotas migraciones.

Esta reflexión nos ayudará al menos a desapasionar la cuestión polarizada en el ámbito europeo entre el frente de rechazo que sintetiza la tetralogía de Le Pen –“inmigración-inseguridad-delincuencia-desempleo de los franceses”–, extendida hasta situarse en trance de convertirse en ideología dominante¹, y la *constitucionalización de la extranjería* cuyo esquema operativo parte de que los gobiernos democráticos de los países del centro frente a los recién llegados, sobre la ola de la gran migración desarrollada durante la segunda mitad de siglo, deben exigirle sólo y nada menos que la aceptación de los parámetros constitucionales².

LA CONSTITUCIONALIZACIÓN DE LA EXTRANJERÍA

No se obvia el gran obstáculo consistente en que la asimilación constitucional del emigrante supone que tenga abierta la posibilidad de advenir a las necesidades primarias de subsistencia en un mercado de trabajo escaso.

Esta es la gran barrera de carácter físico, pero también la coartada para el cierre hermético que reclama la tetralogía de Le Pen tanto como, más disimuladamente, los fundamentalistas del mercado libre que en gran parte son responsables de la escasez de trabajo.

Respecto a las propuestas de cierre de estos últimos, que se ofrecen como más serias y por tanto desapasionadas –lo que no les impide coincidir electoralmente con Le Pen–, piénsese en la debacle de los grandes sueños liberales:

1. *Informe Ford sobre el Racismo en Europa*. Ministerio de Asuntos Sociales, Madrid, 1991, pág. 225.

2. El desarrollo del principio de constitucionalización de la extranjería en mi trabajo “Los Refugiados”, en *Eguzkilore*, nº extraord. 8, Dic. 1995.

1. El consistente en que la exportación de capitales y tecnología a los países subdesarrollados cambiaría sus condiciones de vida y detendría la ola migratoria. Este sueño se ha desvanecido en las manos de los caudillos y los clanes de los países destinatarios de dichos capitales. El ejemplo más extremado es que el siglo se cierra con la guerra entre los países más pobres del mundo. Esto a un lado de que, si tradicionalmente parecía incuestionable que el crecimiento económico producía el aumento cuantitativo y cualitativo del trabajo, después de la depresión ocasionada por la crisis del petróleo se constató que es posible incrementar el desarrollo sin incrementar el empleo. Camino seguido paradigmáticamente por los llamados “dragones de Oriente”. Y,

2. En el segundo sueño liberal estamos instalados. En síntesis prefigura la asimilación supraconstitucional de los inmigrantes. Bien que en la última posguerra parecía un sueño americano gestado en el marco trazado por la Carta de las Naciones Unidas de 26 de junio de 1945, básicamente por su art. 1º.3 que proclama el objetivo básico de “El desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos y libertades fundamentales de todos sin distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión”, por la Declaración Universal de Derechos Humanos de 10 de diciembre de 1948. En este marco y con el mismo *espíritu ilustrado* se promulgó en Ginebra la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados el 28 de julio de 1951. Esta norma, incluida en el bloque constitucional español desde su ratificación por España el 21 de octubre de 1978, a virtud del art. 10.2 de la Constitución Española, dentro del marco referido y junto con el Protocolo relativo al Estatuto de los Refugiados de 31 de enero de 1967, formará parte del conjunto normativo que denominamos *constitucionalización de la extranjería*.

Pero quizás sea útil jalonar el final del proceso de constitucionalización de la extranjería en su significado material de extensión a los inmigrantes de los derechos civiles con algunas cifras.

Al final del proceso de constitucionalización en 1970, la renta mundial era de 10.1 billones de dólares. En 1994 se ha duplicado. Pero dentro de estas cifras totales, en el transcurso de treinta años, la diferencia de renta entre los cinco países más ricos y los cinco más pobres se duplica: de 30 a 1 pasa a 78 a 1. En la actualidad, al final del milenio, ochenta y nueve países obtienen una renta menor que hace diez años y diecinueve países de entre éstos son más pobres que en la década de los sesenta. De los 5.700 millones de personas que habitan el planeta el 25% vive por debajo del umbral de la pobreza, que se sitúa en menos de cuatro dólares por persona³.

Cuando comienza la última década de este siglo ya es conocimiento experimental la predicción matemática del distinto ritmo de desarrollo de los países del Centro respecto de los instalados en la Periferia –los llamados eufemísticamente “económicamente poco eficientes”–. Crecen exponencialmente los primeros. Los segundos, ni siquiera aritméticamente⁴.

3. Los datos proceden del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y el Centro de Investigación de la Paz (C.I.P.).

4. Crecen exponencialmente, por otra parte: “La población, la producción de alimentos, la producción industrial, el consumo de recursos y la contaminación”. Donella y Denis Meadows y Jorgen Randers, en *Más allá de los límites del crecimiento*. Aguilar, 1991. Pág. 43.

Particularmente en Europa, la inmigración interior se ralentiza durante la década de los setenta. Se advierte, como hemos señalado, que el desarrollo tecnotónico soporta elevadas cuotas de desempleo, de pobreza bajo el nivel de lo soportable y zonas de anomia en las metrópolis europeas más ricas⁵.

El autobús está repleto y el segundo sueño liberal se desvanece. Se instalan las barreras.

EFFECTO SIMBÓLICO DEL NÚMERO DE INMIGRANTES

Sólo vamos a mencionar los condicionamientos de tipo normativo y de carácter administrativo a los que ha sido sometido el cuadro constitucional europeo de la extranjería, desde ese mismo cuadro convencional europeo, sin referirme aquí a las barreras establecidas, después, a través de la legislación ordinaria de cada Estado.

También omito las barreras sociales de rechazo simbolizadas y activadas en los términos de racismo y xenofobia⁶, pero no debo eludir el testimonio que ofrece el “Informe Ford sobre el Racismo en Europa”⁷ en lo que se refiere al tratamiento que la prensa y, particularmente la televisión, presta a los asilados en los países centrales, en tanto que la influencia notable de los medios, no sólo sobre la población sino sobre los personajes europeos que toman decisiones encaminadas a contener la marea migratoria, a través de la formación de corrientes de opinión, provocan las medidas de contención.

Antes hay que advertir la hiperbolización simbólica de la presencia del extranjero en Europa cuando el extranjero es de otra etnia y tiene una apariencia distinta a la común. Cuando se redacta el “Informe Ford”, en 1990, éste contabiliza en la Comunidad Europea, de una población total de 320 millones de habitantes, unos trece millones de emigrantes residiendo en los doce Estados miembros de la Unión. De ellos, alrededor de ocho millones son nacionales de Estados no pertenecientes a la C.E. También es interesante observar que la gran mayoría de los nacionales de terceros países, al principio de esta década, reside en la República Federal de Alemania (más de tres millones), Francia (más de dos millones) y el Reino Unido (casi dos millones). En España, la Comisión Europea contabiliza sólo unos 142.000 inmigrantes procedentes de fuera de la Comunidad Europea⁸.

5. “La anomia sobreviene si un número alto y creciente de vulneraciones de normas son conocidas y denunciadas, mas no sancionadas”. Ralf Dahrendorf, “Ley y Orden”, *Cuadernos Civitas*, Madrid, 1994, pág. 36.

6. Que ya traté en mi Ponencia al VIII Congreso de Jueces para la Democracia, publicada con las demás ponencias del Congreso para la misma Asociación en su ejemplar de 1994 con el título “Sobre el Etnocidio, el Genocidio y las Emigraciones”. Y en el trabajo mencionado en la nota (2) *ut supra*.

7. Este Informe fue redactado por la Comisión de Investigación del Parlamento Europeo sobre el racismo y la xenofobia presidida por James G. Ford, presentado en el parlamento en octubre de 1990, originando su Resolución B.3. 1721/90 y publicado en España por el Ministerio de Asuntos Sociales.

8. Pág. 199 y cuadro en la pág. 200 del ya citado “Informe Ford”. Pero hay que tener en cuenta que la “Documentación Social de Cáritas Española”, 1987, publicó el trabajo “Los inmigrantes en España” en el que se afirma que tras el periodo de amnistía para los inmigrantes ilegales (de julio de 1985 a marzo de 1986) había todavía unos 320.000 en situación irregular –antes de la promulgación de la L.O. 7/85 de 1 de julio de derechos y libertades de los extranjeros en España–.

LA IMAGEN DEL INMIGRANTE EN LOS MEDIOS

Estas exiguas cifras correspondientes al principio de la última década del siglo sugieren, primero, que las limitaciones reales a los derechos constitucionales reconocidos a los inmigrantes responden al mecanismo de colocarse el parche antes de que brote la herida. Y después, la persistencia en Europa de prejuicios racistas y xenófobos.

Los medios de comunicación de masas, particularmente las televisiones, difunden activa y pasivamente:

1. Refiriéndose a la República Federal de Alemania, Kühne-Scholand⁹ comprobó en 1987 que más de la mitad de los programas de T.V. se referían a la cuestión del asilo centrándose en los métodos posibles para impedir que los extracomunitarios entrasen en el país. Era muy poco lo que se decía sobre la vida de las minorías étnicas. El 95% de los realizadores de estos programas son alemanes. Los inmigrantes sólo aparecen en pantalla como objetos de la representación y son tratados como grupo, no como personas individuales. Se insiste en que hay “demasiados” que tratan de registrarse como solicitantes de asilo o en lista de espera para conseguir el acceso a una vivienda.

En cuanto a la prensa escrita, “los estudios efectuados en la República Federal indican que la información sobre las minorías étnicas se centra en la imagen del *extranjero como delincuente*”¹⁰.

2. “En la T.V. británica –se dice en el “Informe Ford”¹¹–, es frecuente el racismo encubierto. Un aspecto decisivo de este racismo, a veces inconsciente, es la capacidad de determinar los términos del debate, de plantear las preguntas que han de responderse. En los programas que se analizan en *It ain't half racist, mum!*, de Stuart Hall y otros, se señala que los liberales antirracistas, aun cuando tuvieran espacio para expresarse, tenían que presentar sus argumentos dentro de una lógica en la que el problema era los emigrantes y su número; por ejemplo, cuando se decía que todavía no eran demasiados se estaba reproduciendo la idea de que un día podrían ser demasiados”.

3. En todos los medios de comunicación franceses “se efectúan periódicamente encuestas de opinión sobre temas como el siguiente: ¿debe expulsarse a los emigrantes? y ¿produciría su expulsión una reducción del nivel de desempleo de los franceses?”. “Aunque en realidad son las víctimas de la violencia, suelen aparecer como sus autores” y “Aparte de figurar en los artículos sobre la delincuencia, a los emigrantes se les presenta con frecuencia como una colectividad incapaz de adaptarse a los valores franceses”¹².

4. La mención a la imagen del inmigrante que transmite la prensa española es esquemática en el “Informe Ford”. Pero también sorprendente porque la asimila a criterios británicos. Dice “parecidas imágenes de los extranjeros como delincuentes aparecen en la prensa española sobre las personas procedentes del Tercer Mundo que

9. El “Informe Ford” cita en su pág. 241 a Hildegard Kühne-Scholand: “Die Darstellung der Ausländer im deutschen Fernsehen”.

10. pág. 224 del “Informe Ford”.

11. pág. 227 del “Informe Ford”.

12. pág. 225 del “Informe Ford”.

viven en España”¹³ y se remite al trabajo de Alice-Gail Bier publicado en 1988¹⁴. (Podría ser un fértil tema el estudio de la actitud de los medios de comunicación española sobre la inmigración en España).

Intencionalmente no hemos distinguido entre los llamados inmigrantes económicos y los refugiados porque, por una parte, si bien las leyes hacen la distinción, ésta no es tan sutil en la vida real de los emigrantes –respecto a la distinción entre asilado y refugiado en la Ley 5/84 de 26 de marzo “reguladora del derecho de asilo y de la condición de refugiado” fue suprimida la diferencia nominativa por la Ley 9/84 de 19 de mayo. Por otra parte, las causas políticas y económicas de la pobreza están tan relacionadas que son indistinguibles. Y en definitiva los obstáculos y barreras a la inmigración que se van trazando en el bastión europeo no suelen hacer tan delicadas distinciones. Quizás con cínica fidelidad a los hechos, porque como reza la Exposición de Motivos de la Ley 9/84: “el sistema de protección a los refugiados políticos se ve desvirtuado en la práctica por un número creciente de solicitudes, en su mayoría de *inmigrantes económicos*, lo que dificulta la acogida adecuada y provoca el consiguiente retraso en la resolución de las peticiones, convirtiéndose en la principal vía de inmigración irregular hacia nuestro país”.

No obstante, la Convención del Estatuto de 28 de julio de 1951 configura el concepto de Refugiado desde dos perspectivas jurídicas no tan nítidas para la más amplia condición de los emigrantes:

- A) El Refugiado es un nuevo sujeto de Derecho internacional.
- B) El Estado que lo acoge puede asumir sus obligaciones en tres niveles:
 1. Otorgar al Refugiado el mismo trato que otorga a los extranjeros en general.
 2. Otorgar el mismo trato que otorga a sus propios nacionales.
 3. Concederle el trato más favorable posible.

Estas alternativas enunciadas con claridad por la Profesora Ana Messuti¹⁵ tendrán en la práctica y por debajo del reconocimiento de los derechos del Refugiado en relación con el nivel de los derechos de los ciudadanos del país anfitrión, el porvenir limitado en dos ámbitos: el supranacional en el marco de la C.E. y el del Estado de acogida, dependiente de la legislación de cada Estado.

CONTROLES Y BARRERAS INSTRUMENTALES

Cuando, por las causas mencionadas, más de carácter psicológico que estadístico, en la década de los setenta, saltan las alarmas, serán los Estados europeos los que

13. pág. 225 del “Informe Ford”.

14. Se trata de *Mass Media and the Foreign Immigrant in Spain*, que a la hora en que redacto este trabajo no he encontrado.

15. La Profesora Ana Messuti trata la condición de refugiado en el Coloquio Internacional sobre Movimientos de Población, Integración Cultural y Paz, celebrado en San Sebastián por el I.V.A.C., en diciembre de 1994 y publicado en el nº 7 Extraordinario de *Eguzkilore*, págs. 242 y ss., con el título “El Refugiado como Sujeto de Derecho”.

acuerden instrumentos administrativos, que inicialmente configurados para combatir a la delincuencia internacional se transforman en herramientas de control disuasorio de la inmigración.

Así los *Grupos de Trevi*: El inicial Grupo de Trevi se crea en 1975 como un órgano intergubernamental de Derecho internacional, al *margin de la legislación comunitaria*, que tendría como objetivo inicial la coordinación de los esfuerzos de la lucha contra el *terrorismo*. El grupo está integrado por los Ministros de Interior y/o Justicia de los Estados miembros, *pero no es una estructura de la C.E.* La Comisión de las Comunidades ha sido excluida de las reuniones del Grupo¹⁶.

Como hemos dicho, el “Grupo” fue ampliando paulatinamente las competencias que se atribuyó inicialmente y a través de su dedicación al control de la delincuencia internacional y el tráfico de drogas, el “Grupo de Trevi 1992” se atribuyó la misión de examinar los problemas que la supresión de las fronteras interiores de la C.E. plantea en los ámbitos operacionales de las policías. Desde el cumplimiento de esta tarea se contemplaron medidas de refuerzo de los controles personales en las fronteras exteriores sobre inmigrantes, refugiados y personas que solicitan asilo, etc., hasta la “armonización de las políticas sobre inmigración”. “Aquí reside el origen de la inaceptable amalgama que se produce en los diversos Grupos de Trevi, que se ocupan por un lado, de los delincuentes y, por otro, de los emigrantes y refugiados” (Sic. “Informe Ford”)¹⁷.

Hacia semejante dedicación desemboca el *Grupo de Schengen* intercalado por los cinco Estados que en 1985 firmaron el Acuerdo de Schengen: Bélgica, Países Bajos, Luxemburgo, Francia y la República Federal de Alemania. El acuerdo inicial establece dos campos competenciales: la libre circulación de mercancías y servicios y las medidas que se deben adoptar para permitir la libre circulación de las personas. A diferencia de los Grupos de Trevi, la Comisión de la C.E. tiene un “observador” en Schengen, pero el Grupo también está fuera del ámbito competencial de las instituciones comunitarias lo que posibilita una suerte de secretismo: que tanto el Consejo de Ministros como la Comisión Europea “se nieguen a responder las preguntas que sobre el Grupo de Schengen formulan los diputados al Parlamento Europeo” (Sic. “Informe Ford”)¹⁸.

El ámbito competencial de Schengen, enunciado antes, se concreta en cuatro categorías de medidas concretas: a) las que se han de adoptar para reforzar las fronteras exteriores, b) política común de visados, c) política común de refugiados y asilo y d) creación de un sistema de base de datos, conocida como Sistema de Información de Schengen –S. I. S.–.

No parece sensato cuestionar a los Estados de Europa el derecho a su seguridad, pero ni siquiera el “pensamiento único” convierte en razonable que los instrumentos adecuados para proveer a la seguridad se dispongan al margen de las instituciones de la Comunidad. Es un mal camino hacia la construcción de una legalidad europea que soporte jurídicamente la construcción económica de Europa.

16. Pág. 212 del “Informe Ford”

17. Pág. 213 del “Informe Ford”

18. Pág. 212 del “Informe Ford”

La consecuencia más grave de esta instrumentalización absorbente de las razones de la seguridad es la reducción del fenómeno universal de la migración a la prevención de la delincuencia; que es así lo prueba la declaración de los ministros del Grupo de Trevi, redactada en París el 15 de diciembre de 1989, que refiriéndose casi exclusivamente a la lucha contra la delincuencia internacional, el terrorismo, el tráfico de drogas y otros tráficó ilegales de todo tipo incluye lo siguiente: “la atracción que producen la libertad y prosperidad de nuestras sociedades se está convirtiendo en sí misma en una fuente de beneficios y explotación de la miseria para redes de inmigración ilegal, que se aprovechan de nuestro deseo de no imponer en las fronteras controles demasiado rigurosos a la gran mayoría de los viajeros”. Si esto es todo lo que dice explícitamente sobre la migración¹⁹ la sinécdoque induce a una gran falsedad conceptual; es injusta y peligrosa porque:

1. Reduce la migración a la delincuencia del tráfico de inmigrantes.
2. Desconoce el marco constitucional europeo de protección de los inmigrantes, por causas económicas o políticas.
3. Victimiza masivamente a los inmigrantes.

Estas barreras, trazadas con un criterio hiperbólico de las malas experiencias del pasado europeo y el olvido rasante de las buenas, marcan el fin del milenio, simbolizando por la patera, pero también por la caída del Muro de Berlín.

En el próximo milenio se vivirán las tensiones entre las luchas por los derechos civiles de los inmigrados, muchos de ellos ya nada recientes, y los paladines de no se sabe qué identidad secular europea. Quizás nazca el nuevo ciudadano europeo.

19. Pág. 218 del “Informe Ford”