



CAPÍTULO II

Marco político-jurídico y gestión de la multiculturalidad en la España y la Cataluña de la era de la Globalización*

Por: **Marcelo Bonilla Urvina**
Investigador-Becario de la **Fundación Jaume Bofill**

Resumen

En el segundo capítulo titulado “Marco político-jurídico de gestión de la multiculturalidad en la España y la Cataluña de la Globalización, abordo la construcción política y jurídica en la que confluyen la construcción del nuevo eurociudadano y la construcción del nuevo extranjero: el extracomunitario “regular o irregular”, como parte de un proceso de delimitación de fronteras políticas e identitarias, externas e internas, de la Unión Europea; para lo cual analizo los mecanismos de construcción del estatuto del “otro” desarrollados a través de instrumentos normativos claves de esta construcción, entre otros: acuerdos y tratados a nivel europeo como el de Shenguen de (1985) o el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea (en su versión consolidada por el Tratado de Amsterdam, 1997), a nivel nacional analizo la normatividad del régimen de extranjería español a través de las reformas de su Ley Orgánica de Extranjería (LOE 4/2000, LOE 8/2000, LOE 11/2003, LOE 14/2003). El objetivo central de este capítulos comprender la lógica sistémica de exclusión de los no ciudadanos (nuevos extranjeros) y su reducción a fuerza de trabajo funcional o clandestina.

Introducción

En el presente capítulo describiré cómo en la España de la globalización los instrumentos jurídicos y las llamadas “políticas de gestión de la multiculturalidad o la diversidad cultural”, dirigidas hacia los grupos de inmigrantes, se centran principalmente en medidas de policía y seguridad, específicamente de control de flujos, y responden a un modelo que articula la noción de ciudadanía característica del Estado – Nación, con una nueva noción de eurociudadanía generada a partir de la conformación de la Unión Europea; demostraré cómo estas dos nociones funcionan complementariamente dentro de una dinámica de exclusión – inclusión social, a través de una reducción y sometimiento del principio de igualdad a la identificación entre la pertenencia identitaria (ethnos) del individuo y su vínculo con el Estado – Nación español, y el nuevo macro - estado, la Unión Europea.

En la primera parte titulada “El marco jurídico – político de la gestión de la multiculturalidad a nivel del Estado Español”, analizaré los principales mecanismos jurídicos y de jurisprudencia estatal que rigen la gestión estatal de la multiculturalidad, y que determinan una estructura jerárquica identitaria y social en el acceso a los derechos ciudadanos por parte de los inmigrantes.

En la segunda parte titulada: “La dimensión sistémico-policiaca de construcción del estatus del otro en la Europa de la globalización”, analizaré el proceso de armonización de las políticas y mecanismos jurídicos de construcción sistémica del “otro”, regido bajo las categorías que los juristas europeos conocen como de “regularidad e irregularidad”, que en mi concepto constituyen instrumentos de una nueva forma de configuración de la nascente identidad (ethnos) del nuevo macro-estado europeo, y la estructuración de su correspondiente mecanismo de pertenencia: la eurociudadanía; proceso que a la vez implica la construcción subordinada del “otro”: el inmigrante extracomunitario. Analizaré cómo dentro este núcleo, se articulan instrumentos jurídicos y políticos en dos niveles: el comunitario y el nacional dirigidos a la construcción del estatuto del extranjero a través de un sistema de control policial, de reducción de sus derechos, sometimiento y exclusión a través de una nueva jerarquización social que perfecciona y deja intacta la dinámica tradicional del sistema identitario de ciudadanía del Estado-Nación moderno.

En la tercera parte titulada: “Núcleo punitivo, mecanismo de construcción del estatuto del extranjero en la España de la Globalización: regularidad e irregularidad”, explico los engranajes jurídicos y políticos a través de los cuales se homologa el estatuto de la irregularidad a la figura de una acción punible, y cómo este ensamblaje funciona como el eje de una maquinaria dirigida a construir la diferencia social entre los extranjeros (regulares e irregulares) e identitaria entre extranjeros y eurociudadanos, analizo el funcionamiento de este eje punitivo como parte de un proceso de construcción identitaria y política de la Europa actual.

En la cuarta parte titulada: “La consolidación del núcleo, mecanismo punitivo de construcción del estatuto del extranjero”, analizaré el proceso mediante el cual tomó

forma y se definió un sistema de ciudadanía, fundamentado en mecanismos de diferenciación y jerarquización sistémica y policial del estatuto del extranjero, a través de la reforma de la ley de extranjería 4/2000 que tuvo una vida efímera y se caracterizaba por normas que reflejaban un propósito de inclusión social, y la promulgación de la ley 8/2000, de corte claramente policial.

En la quinta parte denominada el marco de la políticas multiculturales a nivel autonómico y local, explicaré cómo la normativa y los planes de gestión de la inmigración a nivel de la Generalitat de Cataluña y la ciudad de Barcelona se articulan y subordinan dentro de los niveles de gestión política anteriormente examinados.

En la conclusión haré una reflexión de cómo los tres niveles de las políticas de gestión de la multiculturalidad (estatal, europea y autonómica) analizados se sobredeterminan de acuerdo a una visión instrumental, que reduce el valor del extranjero extracomunitario de acuerdo a los mecanismos del mercado europeo, nacional y local, determinándolo a ocupar el sitio de individuo – fuerza de trabajo funcional temporal o clandestino. Este sistema de construcción social del estatus del extranjero, constituye el eje alrededor del cual se configura lo que yo denomino como “el multiculturalismo instrumental europeo”, entendido como una ordenación sistémica y subordinada de los diversos grupos de inmigrantes extracomunitarios.

El marco jurídico – político de gestión de la multiculturalidad a nivel del Estado Español.

Artículo 13

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

...

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

...

Artículo 14

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 (Constitución Española de 1978).

En estos artículos se reproduce a nivel de la construcción de la norma jurídica la fusión entre la institución de la ciudadanía (adscripción o vínculo de un individuo con el Estado) y la de la nacionalidad (adscripción identitaria de un individuo con una comunidad histórica que se autodefine como una nación), fusión que en principio excluye al otro (extranjero) de la posibilidad de acceder a los derechos en igualdad de condiciones. Así a partir de una aplicación diferenciada de los principios de igualdad y no discriminación, cuya plenitud y goce, dentro de este sistema pertenece exclusivamente a los nacionales (leer artículo 14 de la Constitución española arriba transcrito), se establece una escala de relaciones jerárquicas sociales e identitarias para acceder aquellos bienes políticos que en el mundo moderno se definen como derechos, cuyo goce en situación de privilegio se convierte en atributo de los ciudadanos, sinónimo de nacionales.

De acuerdo a este esquema, los derechos políticos (derechos participación activa y pasiva en las elecciones) establecidos en el art. 23 de la Constitución española vigente constituyen un bien exclusivo de los nacionales y ámbito vedado para los extranjeros, que marca la línea definitoria entre el ciudadano y el otro; por otro lado, las libertades públicas a las que hace referencia tácita el art.13. en su primer inciso (libertad de expresión e información, derechos de reunión, manifestación, asociación) constituyen bienes que son otorgados, negados o concedidos parcialmente al extranjero de acuerdo a un principio que los juristas denominan como “configuración legal” que hace referencia al poder que el Estado tiene a través de su poder legislativo para limitar o extender ciertos derechos a los “no nacionales” que residen en su territorio.

Este poder para limitar o graduar el derecho del extranjero es el instrumento que se ha aplicado en gran parte de la doctrina y la jurisprudencia españolas para justificar un trato diferenciado hacia el otro, lo que en términos más sutiles, los constitucionalistas denominan como un ejercicio de “modulación de los derechos”, que desde la antropología política podría definirse como un mecanismo de reducción de los derechos

del extranjero y de su acceso a bienes simbólicos y materiales que conforman la ciudadanía²⁰

Una de las primeras sentencias del Tribunal Constitucional (STC 107/1984, FJ3) que aborda esta problemática; establece un primer criterio hermeneútico para comprender esta competencia de modulación de los derechos de los extranjeros; la misma especifica: “son todos ellos, sin excepción en cuanto a su contenido derechos de configuración legal”²¹, categoría a través de la cual -como ya he explicado- se otorga al legislador nacional el poder de modular el grado de acceso a los derechos por parte de los extranjeros, atendiendo a su condición de no nacionales. Desde una óptica jurídica tradicional el jurista Javier García Roca explica e interpreta la afirmación realizada en la citada sentencia:

Tal afirmación –estimo que desproporcionada de no añadirse matices- se graduó allí mismo aseverando que esto no supone que se haya querido desconstitucionalizar la posición jurídica de los extranjeros...La protección constitucional subsiste, pero el derecho fundamental tiene una configuración legal y cabe introducir la nacionalidad como elemento de diferenciación y, en consecuencia, establecer “diferencias en el objeto”, entre españoles y extranjeros (2004: 81-82).

Esta sutil pero determinante diferenciación entre la posición jurídica del nacional y el extranjero que describe el citado jurista descansa y se desarrolla sobre la fusión de los principios de Ethnos (identidad) y Civitas (sociedad política) del Estado occidental moderno que conforma un modelo de ciudadanía, que he analizado en el capítulo precedente y que recalco: no ha sido superado a pesar de la visión optimista de muchos teóricos que ven en la emergente ciudadanía europea la expresión más avanzada del

²⁰ Para profundizar en el tema se puede revisar el estudio del constitucionalista José Luis García Roca, que de acuerdo a la norma constitucional española divide al conjunto derechos de acuerdo a una tipología tripartita: 1) los derechos individuales; 2) derechos civiles y 3) derechos políticos. El citado investigador explica que las dos primeras categorías conforman los llamados derechos fundamentales de la persona (2005: 497- 498). Más adelante retomaré el análisis de esta tipología clasificatoria.

²¹ Se pueden revisar el estudio de Eduardo Roig Molés (2004) como el de Javier García Roca (2004), para comprender la importancia de esta sentencia en cuanto marca un referente interpretativo y doctrinario en relación a la configuración y determinación de los derechos del extranjero.

contrato social. Desde mi perspectiva, la actual eurociudadanía -como lo comprobaré más adelante- no resulta más que una reproducción de la institución y modelo de la ciudadanía del Estado – Nación en otra escala, la de un nuevo macro – estado, tema cuyo análisis lo guardo para profundizarlo en la siguiente sección.

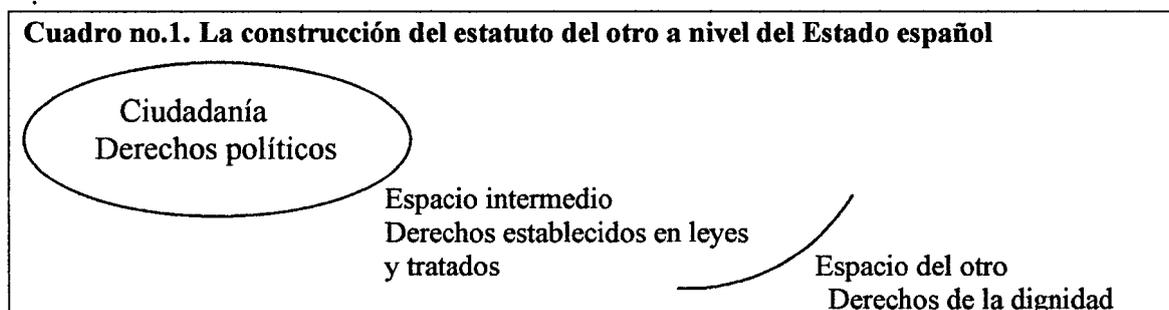
La citada sentencia, que se erigió como un referente relevante para la posterior producción legal y de jurisprudencia, establece un primer esquema configuración de los derechos “del otro”, una taxonomía tripartita a partir de la cual se desarrollará el proceso “de configuración legal” de los derechos del extranjero en España. La resolución en cuestión define la existencia de tres tipos de derechos: 1) los derechos que pertenecen a extranjeros y españoles en cuanto corresponden a la dignidad de la persona; 2) los derechos que pertenecen exclusivamente a los españoles en tanto corresponden al ejercicio de “la ciudadanía” ²² y 3) un grupo intermedio de derechos que pertenecen o no a los extranjeros en tanto así lo determinen los tratados y las leyes. En relación al impacto que esta doctrina jurídica clasificatoria tendrá sobre la construcción del estatuto jurídico y social del extranjero Eduardo Roig Moles expresa:

Se completa así un primer cuadro del estatuto constitucional del extranjero que, formalmente por lo menos, pervivirá en la jurisprudencia constitucional y en la doctrina hasta la actualidad (2005b: 89).

En mi concepto, se configura el esquema – base, jurídico e ideológico, para la construcción del estatuto de extranjero actual, de acuerdo al modelo clásico de la ciudadanía del Estado – Nación que hemos explicado previamente. De acuerdo a este esquema, los derechos que corresponden a la dignidad humana, definidos como conjunto mínimo de bienes simbólicos y materiales que no pueden despojarse al otro en tanto que es persona, funcionan como coordenadas jurídicas y simbólicas que ubican al extranjero en un lugar periférico y marginal de la estructura social, en un punto del imaginario alejado del centro identitario y político que corresponde exclusivamente a

²² En este rubro clasificatorio se deben incluir los derechos políticos señalados en el art.23 de la Constitución española, es decir la capacidad para participar en las elecciones políticas de forma activa o pasiva. (en este mismo artículo se contempla el reconocimiento de este derecho en el ámbito de las elecciones municipales para los extranjeros, si así lo permiten los tratados o ley, posibilidad que responde al proceso de construcción de la eurociudadanía, institución que la analizaremos más adelante, de la cual están excluidos los extranjeros extracomunitarios).

los ciudadanos o nacionales. En líneas inferiores graficamos el funcionamiento de delimitación del espacio social e imaginario que se produce a través del precepto normativo analizado.



Es decir, este sistema clasificatorio tripartito, es fundamental en tanto por un lado fija los límites para el acceso del extranjero al conjunto de derechos civiles, políticos y sociales que conforman la ciudadanía, y por otro configura un sistema estatus social, dentro del cual el otro²³ ocupa un lugar marginal o periférico. Recalco que esta clasificación tripartita responde a un modelo político e ideológico que es el del Estado – Nación, y tiene una función dogmática, se erige en referente imaginario para todo el desarrollo posterior del estatuto y representación social del inmigrante en España.

Una de las características de este mecanismo de división tripartita construido desde una hermenéutica de la jurisprudencia es la imprecisión en la sentencia o la falta de una enumeración clara y taxativa de los derechos que corresponderían o no a los extranjeros [1) derechos exclusivos de los nacionales, 2) derechos establecidos en leyes y tratados, y 3) derechos que corresponden a la dignidad]. Esta estructura – base, aunque indefinida en su conjunto, prefigura una escala que permite o obstaculiza el acceso del individuo extranjero a bienes simbólicos y materiales (conjunto de derechos), que en términos de T.H. Marshall constituyen la ciudadanía plena, comprendida como un mecanismo

²³ En el presente texto utilizo la palabra “otro” como sinónimo de extranjero no comunitario, pues a partir del proceso de conformación de la Unión Europea, se ha estructurado la eurociudadanía como una institución que homologa identitariamente y socialmente a los miembros de los países que conforman este nuevo tipo de formación macroestatal, reproduciendo el esquema de exclusión de Estado – Nación.

fundamental de un sistema de ascenso social²⁴. En relación a esta indefinición clasificatoria de los derechos, en especial de los que corresponden a los extranjeros en razón de pertenecer a la categoría de la dignidad humana el jurista Fernando Flores escribe:

...y es que la constitución en el precepto relativo a los derechos de los extranjeros (el art.13), ni las leyes de desarrollo hasta época muy reciente, ni la jurisprudencia constitucional en veinte años de labor, los han enumerado taxativamente. Lo que si ha hecho la jurisprudencia desde un principio es poner ejemplos de estos derechos – como el derecho a la vida, a la integridad física y moral, a la intimidad...o tomar partido por uno de ellos en la solución de algún recurso; por ejemplo el derecho a la tutela judicial efectiva, en la STC 99/85 (2005: 154).

Es necesario mencionar que en oposición a esta falta de identificación de los derechos del extranjero en tanto corresponden a “dignidad humana”, la sentencia en cuestión, deja en claro, que los derechos políticos y el derecho de acceso al trabajo²⁵ son exclusivos de los ciudadanos o nacionales. Este juego hermeneúutico, de por un lado dejar en claro dos hitos (derechos políticos y derecho de acceso al trabajo) como legítimos delimitadores del estatus de la ciudadanía o nacionalidad plena, y por otro dejar sin un contenido definido los espacios de los casilleros que corresponden a los derechos de los extranjeros (derechos de configuración legal y los de la dignidad humana), ha tenido como efecto el reforzar la competencia que le corresponde a los legisladores y jueces nacionales para limitar los derechos de los extranjeros en la producción legal y de jurisprudencia a futuro.

En este sentido, tanto las normas presentes en la Constitución, como el criterio hermeneúutico de la clasificación tripartita de derechos, obedecen a la protección de un

²⁴ A lo largo de nuestro marco teórico hemos hecho uso de la ideas de TH Marshall que considera la ciudadanía como mecanismo de ascenso social, dentro de un sistema de división de clases sociales, y procesos de lucha social que cíclicamente ha derivado en la inclusión de diversos grupos sociales (1950).

²⁵ Esta defensa de derecho de acceso al trabajo, como bien exclusivo de los nacionales, se sustenta en el art. 35.1. de la Constitución española: “...Todos los españoles tienen el deber de trabajar y el derecho al trabajo, a la libre elección de profesión u oficio, a la promoción a través del trabajo y a una remuneración suficiente para satisfacer sus necesidades y las de su familia, sin que en ningún caso pueda hacerse discriminación por razón de sexo...”

dogma sobre el que se ha construido el modelo de ciudadanía característico del Estado – Nación moderno, la fusión de nacionalidad y ciudadanía. Es por eso, que para la mayoría de extranjeros no comunitarios que viven en España sigue siendo importante la posibilidad de adquirir la ciudadanía española, a través del proceso de naturalización, como una garantía para lograr una estabilidad y permanencia social. Es decir, la conversión identitaria continúa siendo el único camino para acceder a una ciudadanía plena, estatus que teóricamente le brindaría al extranjero (convertido en nacional) condiciones de igualdad²⁶.

Por lo tanto, el modelo y principio fundamental que fusiona identidad y pertenencia política, nacionalidad y ciudadanía del Estado Nación español, tiene plena vigencia en los momentos actuales, a través de la regulación de la normativa de derecho civil, según la cual el ius sanguinis es el principio rector y preferente para acceder a la ciudadanía, mientras el ius solis es un principio de acceso de carácter secundario (aplicable cuando uno de los padres ha nacido en suelo español, o en casos de tipo humanitario: hijos de apátridas, o en caso de imposibilidad de definición de la filiación). Dentro de este esquema el principio de la residencia como mecanismo de acceso a la ciudadanía tiene un carácter de tercer orden, actualmente aplicable sobre todo al caso de los extranjeros extracomunitarios a través del proceso de la naturalización.

Art. 17.

1. Son españoles de origen:
 - a) Los nacidos de padre y madre españoles...

²⁶ A pesar de las sugerencias que se han hecho tanto desde reflexiones académicas (ver Javier de Lucas, 2001: 33 – 59), de la necesidad de replantear y superar la actual estructura y términos del contrato social (relación y estatuto entre el individuo y el Estado) en la que se mantiene la fusión entre nacionalidad y ciudadanía, y de reflexiones y sugerencias hechas por organismos consultivos de la misma Unión Europea para flexibilizar el acceso de los extranjeros no comunitarios a la ciudadanía de los diversos Estados que la integran, se ha impuesto la visión conservadora de proteger el estatus quo de los ciudadanos nacionales y los eurociudadanos. A este respecto es relevante y decidora la decisión del Parlamento Europeo del 17 de enero del 2006, de bloquear una iniciativa a través del cual se proponía generalizar el derecho del voto a nivel elecciones municipales a los extranjeros no comunitarios que tengan residencia legal. Por el momento este derecho se reconoce a los extranjeros residentes tan solo en 12 países de la Unión Europea: Austria, Dinamarca, Irlanda, Finlandia, Holanda, Suecia, La República Checa, Estonia, Hungría, Lituania, Eslovaquia y Eslovenia.

- b) Los nacidos en España de padres extranjeros si, al menos uno de ellos hubiera nacido también en España. Se exceptúan los hijos de funcionario diplomático o consular acreditado en España.
- c) Los nacidos en España de padres extranjeros, si ambos carecieren de nacionalidad o si la legislación de ninguno de ellos atribuye al hijo una nacionalidad...
- d) Los nacidos en España cuya filiación no resulte determinada. A estos efectos se presumen nacidos en territorio español los menores de edad cuyo primer lugar conocido de estancia sea el territorio español...

La vigencia del principio *ius sanguinis*, como mecanismo de acceso preferente al conjunto de derechos políticos, sociales y civiles, el carácter secundario del *ius solis*, y el terciario de la residencia también prefigura una escala jerárquica de acceso a la ciudadanía en el que los mayores obstáculos que se atribuyen para acceder al edificio de los derechos de la ciudadanía se atribuyen “al otro” en virtud de un principio identitario (la nacionalidad), el *ethnos*, principio rector del vínculo del individuo con el Estado. Es necesario precisar que el mismo proceso de naturalización, a la vez constituye un camino jerarquizado dependiendo de si el extranjero proviene o no de un país que haya tenido o no vínculos coloniales con España, ex metrópoli o centro hegemónico. A continuación transcribo el artículo del Código Civil español vigente que hace referencia a quienes pueden acceder a la nacionalidad o ciudadanía a través del proceso de la naturalización en aplicación del principio de la residencia.

Art. 22. 1. Para la concesión de la nacionalidad por residencia se requiere que ésta haya durado diez años. Serán suficientes cinco años para los que hayan obtenido la condición de refugiado y dos años cuando se trate de nacionales de origen de países Iberoamericanos, Andorra, Filipinas, Guinea Ecuatorial o Portugal o de Sefardíes...

Evidentemente, de acuerdo al esquema establecido en este artículo el proceso de conversión identitaria y de adscripción política del extranjero al Estado español se dificulta o facilita si el origen de este es más o menos distante al *ethnos* o identidad española.

Sin embargo, esta vía de acceso a la ciudadanía cada día se ha visto más obstruida debido al desarrollo de las políticas de extranjería a nivel de la Unión Europea que tienden a configurar el estatus del extranjero como el de un trabajador – temporal, en

base a un sistema que a la vez subdivide la condición social y jurídica de los extranjeros entre “regulares” e “irregulares”. Este sistema que lo defino como de “construcción sistémica del otro” es parte de un proceso paralelo a la configuración de la “eurociudadanía”, tema que profundizaré en la siguiente sección del presente capítulo.

Para finalizar esta parte de mi análisis concluyo que el modelo de sistema simbólico y jurídico de ciudadanía de acuerdo al cual se erigen dos coordenadas (la dignidad humana y los derechos políticos) como las que marcan el lugar de proximidad e inclusión social, de lejanía o exclusión social del nativo con el otro en la España actual se sintetiza en el poder del Estado central para regular la relación entre nacionales y extranjeros, a través de su competencia de estatuir las condiciones de las relaciones de igualdad entre sus ciudadanos, y las condiciones de un acceso e inclusión social jerarquizada del extranjero a la sociedad nacional. Esta doble faceta del poder del Estado-Nación se sintetiza en el art. 149 de la Constitución española, según el cual el Estado por una parte se erige garante del principio de igualdad hacia el interior de su espacio social y territorial en relación a sus nacionales; y por otra en detentador del poder de control de los movimientos y la libertad del “otro”:

Art.149 1. El Estado tiene competencia sobre las siguientes materias:1º. La regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales. 2º. Nacionalidad, inmigración, emigración, extranjería y derecho de asilo. (Constitución española, 1978)

La dimensión sistémico-policíaca de construcción del estatus del otro en la Europa de la globalización.

Sobre el esquema tripartito de derechos que he analizado en la sección anterior, a través del cual se ha configurado el estatus social y simbólico del otro a nivel del Estado Nación español, se ha empalmado y empatado el sistema europeo de configuración del lugar del inmigrante extracomunitario en la escala social del nuevo macro-estado. Este nuevo engranaje ha dejado intacto el sistema de ciudadanía tradicional, solo constituye una segunda dimensión superpuesta a del Estado Nación y se rige bajo el mismo

principio de fusión del Ethnos y el Civitas (identidad y sociedad política), como modelo de construcción de la emergente “eurociudadanía”.

España constituye un buen ejemplo para explicar este proceso en el que confluyen la construcción del estatuto de la eurociudadanía, y el desarrollo de la ordenamiento de extranjería (leyes nacionales que regulan las relaciones del extranjero extracomunitario con el Estado). A pesar de que este proceso ha sido conflictivo, como se deduce del conjunto de reformas que a sufrido la normativa de extranjería en España²⁷, es indudable, como lo demostraré a continuación que existe una tendencia dominante de construcción del estatuto del extranjero, “el otro no comunitario”, a partir de mecanismos de orden policíaco.

Este proceso de construcción de un nuevo estatuto identitario y social, es producto la definición de una nueva frontera política y económica, consecuencia a su vez de la construcción comunitaria europea, que ha exigido una gradual supresión de fronteras comunes (espacio interno) y la delimitación de una frontera externa, lo cual ha implicado un trabajo de armonización de categorías e instrumentos jurídicos al nivel del nuevo macro-estado de la Unión Europea con categorías e instrumentos jurídicos al nivel de los Estados-Nación que lo componen. Cito textualmente un fragmento de un instrumento jurídico clave que nos puede ayudar a comprender este proceso de redefinición de límites internos y límites externos en el cual se estable como dos de los objetivos principales:

...lograr la supresión de controles en las fronteras comunes en la circulación de personas y de facilitar en dichas fronteras el transporte y la circulación de mercancías....

²⁷ La normativa de extranjería en España ha sido continuamente reformada durante los últimos 15 años así tenemos las siguientes codificaciones: 1) Ley Orgánica 7/1985, de 1 de Julio, sobre los derechos y libertades de los extranjeros en España; 2) Ley Orgánica 4/2000, de 11 de Enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros y su integración social; 3) Ley orgánica 8/2000, de 22 de Diciembre, de reforma de la ley Orgánica 4/2000; 4) Ley Orgánica 11/2003, de 29 de Septiembre; y 5) Ley Orgánica 14/2003, de 20 de Noviembre. A excepción de la ley 4/2000, que tuvo una vida efímera (1 año), cuyo espíritu otorgaba un mayor peso a la integración social y política del extranjero, la tendencia dominante y el eje político de estas normas ha sido predominantemente restrictivos y centrados en el control policial y la restricción del derecho de circulación de los extracomunitarios.

...el mercado común implicará un espacio sin fronteras (Convenio de Aplicación del Acuerdo de Schengen de 14 de Junio de 1985, preámbulo).

Por lo tanto, el primer derecho que configuró al nuevo estatuto del eurociudadano, fue el de la libre circulación dentro del espacio europeo, derecho reservado exclusivamente a los nacionales de los Estados miembros de la entonces Comunidad Europea. Esta la importancia por la que en el primer artículo del mismo acuerdo se definiera con exactitud los nuevos significados de Estado extranjero y de individuo extranjero, es decir, la persona y el referente que se ubica en el polo jurídico y social contrario al del ciudadano europeo.

Artículo 1º. A los efectos del presente Convenio se entenderá por:

...

Tercer Estado: Todo Estado que no sea uno de las partes contratantes.

Extranjero: Toda persona que no sea nacional de los Estados miembros de las Comunidades Europeas

Extranjero inscrito como no admisible: Todo extranjero inscrito como no admisible en el sistema de información Schengen de acuerdo con los dispuesto en el artículo 96²⁸.

Es necesario recordar que el Tribunal Constitucional, en sucesivas decisiones, siguiendo la doctrina de la división tripartita desarrollada en su histórica sentencia (STC 107/1984) que he explicado en páginas anteriores, ha dejado en claro que los derechos de circulación y residencia no son “imprescindibles” para la garantía de la dignidad humana y por lo tanto, los extranjeros extracomunitarios están excluidos de los mismos²⁹

²⁸ El acuerdo establece una tipología general de los extranjeros que podrían definirse como no admisibles: 1) “extranjero que haya sido condenado por una infracción sancionada con una pena privativa de la libertad de un año como mínimo”; 2) “extranjero sobre el cual existan razones serias para creer que ha cometido hechos delictivos graves...sobre el cual existan indicios de que piensa cometer tales hechos en el territorio de una Parte Contratante”; y 3) extranjero “que haya sido objeto de una medida de alejamiento, de devolución o de expulsión que no haya sido revocada o suspendida y que incluya o vaya acompañada de una prohibición de entrada.

²⁹ El jurista Miguel Revenga Sánchez (2005: 279-307) realiza un análisis detallado del régimen jurídico de las expulsiones, como parte de una tensión entre un sistema de restricción del derecho de la libre circulación (control de flujos migratorios) y la normas garantistas del Derecho Constitucional y los Pactos Internacionales

Esta lógica de definición jurídica e identitaria de los derechos de los nacionales y de los extranjeros, de los que pertenecen al Ethnos estatal y los que no, se reproduce a nivel europeo a través de la ejecución del acuerdo de Shenguen, que extendió el derecho de libre circulación a todos los nacionales miembros de la Comunidad Europea, y simultáneamente estableció las formas de restricción de esta garantía para los nuevos extranjeros: las personas de origen extracomunitario. Por lo tanto, este proceso es parte de la definición de las fronteras internas y externas, económicas e identitarias, de una nueva formación política. Semejante lógica de inclusión y exclusión a nivel macroestatal no se ha detenido y ha implicado la extensión de nuevos derechos políticos y sociales a los ciudadanos de los Estados Europeos como parte de la naciente eurociudadanía y de forma paralela, se han implementado mecanismos de control y fijación de las fronteras externas, con la consecuente definición del estatuto del nuevo extranjero, es decir del “extracomunitario”, a quien se le asigna los lugares inferiores de la escala social en la estructura de acceso a los derechos políticos, sociales y económicos.

Así a través del Acuerdo de Shenguen, se prefigura un estatuto policíaco para el extranjero extracomunitario, centrado en el control y limitación de su derecho de circulación³⁰. En el capítulo IV de este instrumento, titulado “Condiciones de Circulación de los Extranjeros” se precisan los límites al derecho de circulación para los extracomunitarios, tanto para los denominados “regulares” como para los “irregulares”. En este acuerdo, es determinante el modelo punitivo: en el inciso 3 de su art. 23 se establece la expulsión como sanción aplicable a aquellos extracomunitarios que no cumplan los requisitos de estancia (autorización de trabajo, autorización de residencia)³¹. Esta norma, sumada a la establecida en la letra e) del art. 5 del Convenio

³⁰ Blanca Ruiz López y Eduardo J. Ruiz López hacen un análisis más minucioso sobre el desarrollo de la política de extranjería en Europa, centrada en el control de fronteras (Acuerdo de Shenguen de 1985), uniformización de visados (Tratado de Masstricht, 1992), y el perfeccionamiento de todo este sistema a través del Tratado de Ámsterdam de 1997 (2003: 36-38).

³¹ Los autores antes citados explican que estos requisitos se establecen en base a la aplicación de los principios de autorización y viabilidad económica, de acuerdo a los cuales “las autorizaciones serán otorgadas a aquellos extranjeros que presentan un plan de viabilidad económica para su proyecto de vida” (op.cit.: 40-41); en líneas posteriores tendremos oportunidad de analizar como las normas a través de las cuales se pretende implementar estos

Europeo para la protección de los Derechos Humanos³², que permite “el internamiento conforme a derecho, de una persona para impedir que entre ilegalmente en el territorio o contra la que esté en curso un procedimiento de expulsión”³³, constituye la base de la legitimación del poder de Estado para privar del derecho de la libertad personal a los denominados como inmigrantes “irregulares”, a través de la normativa de la primera Ley Orgánica de Extranjería (LOE) del Estado español, la 7/1985 del 1 de Julio, en la que se reguló los procedimientos y condiciones para el internamiento de extranjeros irregulares, en los Centro de Internamiento de Extranjeros (CIE).

La introducción por primera vez de los CIE en la Ley de Extranjería de 1985 generó una fuerte polémica. Una parte de la doctrina sostuvo que esta privación de la libertad contradecía la Constitución Española, postura compartida también por el entonces Defensor del Pueblo, quien interpuso un recurso de inconstitucionalidad. Lamentablemente la sentencia 115/1987 convalidó esta privación de libertad, con el argumento de que “la disponibilidad sobre la pérdida de la libertad es judicial, sin perjuicio del carácter administrativo de la decisión de expulsión y de la ejecución de la misma” (Observatori del sistema penal i el Drets Humans; 2003: 16-17).

Así en la persona del extranjero irregular, confluye la posibilidad de que la autoridad estatal emprenda dos acciones simultáneas, la expulsión y la privación de su libertad, la primera de carácter administrativo y la segunda judicial. Es decir, la criminalización del llamado extranjero irregular se origina en el desarrollo de instrumentos de carácter jurídico-institucional a nivel Europeo y a nivel del Estado-Nación Español, y luego se ha extendido a la esfera de lo mediático.

principios, constituyen verdaderos obstáculos para que el inmigrante pueda acceder al estatuto de “regular”.

³² Convenio europeo para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales de 4 de noviembre de 1950, enmendado por el protocolo no. 11, de 11 de Mayo de 1994.

³³ En este mismo artículo se establece la exigencia de que la privación de libertad debe responder a un proceso establecido en la ley y en el que intervenga un tribunal competente que establece esta “pena”. Esta norma contiene una contradicción a nivel de principios jurídicos, en tanto por un lado establece la posibilidad de una privación de la libertad de carácter administrativo (un extranjero en contra del cual se dicta una orden de expulsión), y por otro se especifica la privación de la libertad como una sanción de carácter punitivo. Es decir, el arquetipo delincuencial del extranjero irregular se origina en los mismos instrumentos jurídicos europeos.

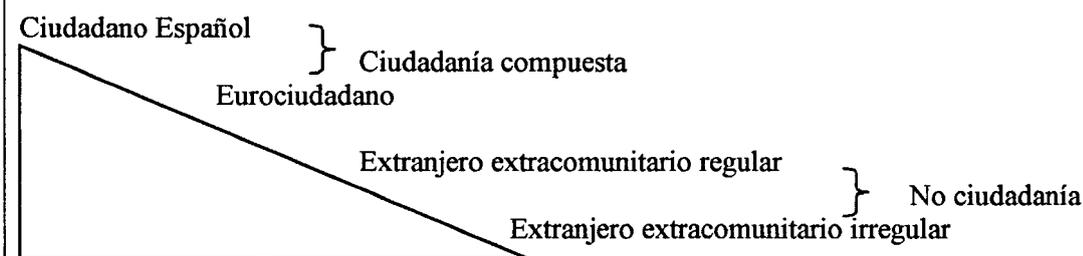
Esta configuración normativa del estatuto del extranjero extracomunitario irregular en el que la restricción del derecho de circulación va unida a la privación del derecho de libertad, marca la política central de extranjería de la Unión Europea, el denominado “Control de flujos migratorios”; la que ha predominado durante todos estos años. Las denominadas políticas de integración social han tenido un carácter secundario, hecho que se refleja en la importancia que se ha dado a la estandarización y homologación de los sistemas de vigilancia, control de fronteras y de los llamados “irregulares”, y la falta de armonización de las políticas sociales, que han quedado en gran medida en manos de cada Estado (Blanca Ruiz López y Eduardo J. Vieytez, op.cit.: 48-51)³⁵

A partir de esta inicial configuración de la nueva eurociudadanía a partir del la extensión del derecho de libre circulación a nivel europeo, la delimitación de nuevas fronteras externas y la definición del nuevo extranjero, a quien van dirigidos los mecanismos del control, se ha ido construyendo el nuevo sistema jerárquico de la eurociudadanía, que ha incorporado nuevos derechos políticos y sociales para los nacionales a través del Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea en su versión consolidada por el Tratado de Ámsterdam de 2 de Octubre de 1997.

En este momento procedo a dibujar y explicar esta nueva estructura jerárquica y escala del estatuto de inclusión y exclusión “del otro” que se perfila en la España actual de acuerdo a normativa y políticas explicadas, y los mecanismos de diferenciación de estatus entre los extranjeros: los principios de regularidad e irregularidad.

³⁵ Blanca Ruiz López y Eduardo J. Vieytez al respecto expresan “En cuanto a políticas sociales, habría que comenzar señalando que tanto Roma como Maastricht sientan como criterio la competencia exclusiva de cada Estado miembro en materia de política social...” Los autores aclaran que las únicas materias sociales en materia de inmigración en las que los Estados miembros de la Unión Europea llegaron a un acuerdo fueron: protección social de trabajadores inmigrantes, igualdad de género en el mercado laboral, seguridad y salud laboral (Blanca Ruiz López y Eduardo J. Vieytez, op.cit.: 49).

Cuadro no.2



Dentro de este esquema la mayor inclusión social se produce entre los ciudadanos españoles y los eurociudadanos a través de la conformación de la eurociudadanía:

Art. 17.1. Se crea una ciudadanía de la Unión. Será ciudadano de la Unión toda persona que ostente la nacionalidad de un Estado miembro. La ciudadanía de la Unión será complementaria y no sustitutiva de la ciudadanía nacional (Tratado Constitutivo de Comunidad Económica Europea firmado en Roma del 25 de marzo de 1957, versión consolidada por el tratado de Ámsterdam de 2 de Octubre de 1997).

Según este nuevo estatuto de ciudadanía tan solo la participación activa y pasiva a nivel de las elecciones nacionales de cada Estado constituye un derecho exclusivo de los nacionales de cada país de la Unión Europea, en los demás derechos políticos³⁶, sociales y económicos, los Estados miembros se comprometen a brindar un trato en igualdad de condiciones a todos los ciudadanos europeos (Art. 12 del tratado citado). Así se puede describir este proceso que va desde la configuración del derecho de libre circulación de personas y mercancías, cristalizado en el Acuerdo de Schengen de 1985 hasta la configuración del nuevo contrato social europeo en el que se configuran los demás derechos de políticos y sociales de los eurociudadanos³⁷, cristalizado en la versión consolidada del Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea de 1997,

³⁶ El art. 19 Tratado Constitutivo de Comunidad Económica Europea (versión consolidada) garantiza la participación política de los ciudadanos europeos tanto en las elecciones municipales como en las del Parlamento Europeo.

³⁷ Este proceso de construcción de la eurociudadanía a partir de la configuración exclusiva de derechos de libre circulación de personas y mercancías queda reflejado en la redacción del segundo inciso del art. 39 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea, a través del Tratado de Amsterdam de 1997 que dice: "2. La libre circulación supondrá la abolición de toda discriminación por razón de la nacionalidad entre los trabajadores de los estados miembros, con respecto al empleo, la retribución y las demás condiciones de trabajo..."

como un proyecto de construcción identitaria y política macroestatal que en nada contradice a la lógica y estructura de la ciudadanía del Estado-Nación, pues se fundamenta en el mismo principio de fusión entre pertenencia identitaria y Estado.

En definitiva, en los países de la Unión Europea, tan solo se ha extendido un nuevo círculo o ámbito inclusión política y social, a través de la configuración de una identidad política europea, a la vez, que se han delimitado las nuevas fronteras jurídicas e institucionales para el acceso limitado o exclusión de los nuevos extranjeros, los extracomunitarios que en el esquema que he graficado en líneas anteriores, corresponden a la categoría de los no ciudadanos (ver cuadro no.2). Estas nuevas fronteras se fundamentan en los principios de la denominada regularidad e irregularidad, cuyo efecto social y político es la segmentación de los grupos de personas extracomunitarias en regulares o irregulares, estos últimos conocidos comúnmente como los “sin papeles” o “ilegales. En el siguiente tema procedo analizar estas categorías.

Núcleo punitivo, mecanismo de construcción del estatuto del extranjero en la España de la Globalización: regularidad e irregularidad

Los principios de regularidad e irregularidad son categorías jurídica europeas, a través de la cuales se identifica si el extranjero extracomunitario que intenta entrar o ha entrado en el territorio de alguno de los estados de la Unión, cumple o no con los requisitos administrativos previstos según la normativa y estándares europeos; el incumplimiento de estas condiciones³⁸ excluye al inmigrante de la posibilidad de gozar de la mayoría de derechos fundamentales, tema que lo volveré a tratar con detenimiento en líneas posteriores. A partir de esta explicación se podría definir a la irregularidad como un estado jurídico y político que corresponde a un extremo opuesto al de la nueva y emergente ciudadanía europea, y por otro, se la puede conceptualizar como una

³⁸ Por lo tanto la situación de irregularidad de un extracomunitario puede sobrevenir cuando este intenta entrar en el territorio de un Estado de la Unión Europea sin cumplir con los requisitos administrativos, o por que a pesar de en principio haber cumplido con esos requisitos, luego al momento de solicitar la renovación de su permiso de residencia no puede cumplirlos. Este tema lo abordaré en líneas posteriores.

coordinada que contiene una fuerte carga identitaria y cumple una función vital política y simbólica en la construcción del nuevo Ethnos europeo, el irregular es la expresión más fidedigna del nuevo “otro” en el marco del naciente macro-estado europeo.

Esta función política e identitaria se cumple a través de la fusión de esta categoría de “irregular” (figura o tipología relativa a no estar documentado o no contar con una autorización de estancia o residencia) de carácter administrativo, con una sanción aplicable a acciones de tipo delictivo (el ser privado de la libertad). Por lo tanto, de forma simbólica y jurídica se equiparan, el irregular, con el individuo que en razón de haber roto con el contrato social, de haber violentado un derecho de otra persona o la comunidad, es condenado por el Estado a la privación de su libertad, es decir, con el delincuente. De acuerdo a la ley de extranjería tanto la detención preventiva que tiene una duración máxima de 72 horas, como el internamiento que tiene una duración máxima de 40 días constituyen medidas cautelares conducentes a facilitar la expulsión.³⁹

Hay que mencionar que esta homologación entre irregularidad y delincuencia también se da a través de la aplicación de la sanción de expulsión prevista en el ar.57 de la Ley de Extranjería vigente en España de acuerdo a su penúltima reforma (LOE 11/2003), tanto para quien a caído en la condición de indocumentado (irregular) como para quien haya realizado “actividades contra el orden público”, “haya sido condenado dentro o fuera de España, por una conducta dolosa que constituya...delito sancionado con pena privativa de libertad superior a un año”⁴⁰, o “...Cuando el extranjero se encuentre procesado o inculcado en un procedimiento por delito o falta para el que la Ley prevea una pena privativa de libertad inferior a seis años...”

³⁹ En los artículos 61 y 62 de la Ley Orgánica de Extranjería , se establecen y regulan éstas dos medidas cautelares.

⁴⁰ En relación a esta homologación entre quien comete un delito y quien cae en una situación de irregularidad, en el informe de Observatori del Sistema y el Drets Humans de la Universitat de Barcelona se afirma: “El hecho de que se aplique la sanción de expulsión tanto a quien comete un delito como a quien comete una infracción administrativa produce una equiparación de ambos tipos de comportamiento” (2003: 45).

Lo trágico de este sistema punitivo, es que la expulsión, en la mayoría de los casos no llega a efectivizarse por la incapacidad logística del Estado, por la imposibilidad de expulsar a la mayoría de los numerosos inmigrantes internados. Así el extranjero sin papeles al salir del Centro de Internamiento de Extranjeros, portando una boleta de expulsión que no se ha ejecutado, entra en el circuito de la marginalidad y es ubicado por el mecanismo de exclusión de la ciudadanía, en el estrato que le corresponde, el del “sin papeles”, el del trabajador “irregular”. Al respecto es decidor el relato de la experiencia de un inmigrante de origen ecuatoriano que transcribo a continuación:

... me encerraron en un lugar, en el que duermen 8 personas en cada habitación, en la mía habían dos literas...y en todo el piso había dos lavabos...inmundos...las paredes estaban machadas con heces fecales...allí en el Centro de Internamiento la Verneda, me encontré con...un paleta lo habían cogido en la boca del metro, entró con todo su traje lleno manchas de pintura, a otros los habían recogido a la salida de la faena del trabajo, momento en el que los policías se acercan y te piden la documentación..otra persona entró con las viandas de su venta de comida...el desayuno, siempre es el mismo todos los días: una taza de agua con chocolate, que cuando te las tomas te provoca una diarrea..que te hace ir al baño a cada momento...en realidad era un purgante...Comenzábamos a comunicarnos...para organizar la huelga hambre...y así denunciar la situación por la que pasábamos...poco a poco, se nos fueron uniendo...la primera vez que entraron los antidisturbios vestidos con sus cascos, nos arrearon como a ganado con unos palos grandes, desde la sala donde estaba la televisión, hacia los dormitorios, daban golpes contra las paredes y los pisos, con gritos: manos contra la pared. el que volvía el rostro para mirar, recibía un golpe, después gritaban, no mires, no me mires, no me puedes mirar...un compañero recibió un palazo en la cabeza...entre las mujeres había un chica rumana en cinta...quedó impresionada...había una señora chilena, mayor de edad, que también se impresionó mucho, cuando llegaron los antidisturbios...al final quedamos 4 de los que habíamos iniciado la huelga...para las citas, los familiares recogen un ticket a la cinco de la mañana, las reuniones no pasan de los cinco minutos, siempre hay un policía detrás de uno, metiéndose en medio de la conversación y presionándote para que termines tu entrevista...el mismo procedimiento utilizan cuando te entrevistas con tu abogada...cuando ya pensaba que me iban a deportar, y me habían embarcado en un vehículo en dirección a Madrid, con otros detenidos en un furgón igual de inmundo que los baños de la Verneda...nos llevaron, como animales...me dejaron en el aeropuerto de Madrid, ahí perdido buscaba la cara de algún latinoamericano, me encontré con un boliviano, quien luego de enterarse de lo que me acontecía, me presto unas monedas con las que pude llamar a mi esposa,

luego he regresado a Barcelona...(Testimonio Anónimo, 20 de Enero de 2005).⁴¹

En el informe del “Observatori del Sistema Penal i el Drets Humans”, se describe de forma minuciosa cómo en este proceso administrativo-punitivo de expulsión y privación de la libertad, el juez sólo tiene un función sacramental, la de ratificar la propuesta de internamiento del extranjero irregular. Las resoluciones en las cuales el juez resuelve esta medida, en su gran mayoría no son motivadas y responden a un formulario-tipo, como parte de un “procedimiento preferente”⁴², según el cual el inmigrante tiene el plazo de 48 horas para presentar alegaciones, mecanismo que impide que el afectado pueda ejercer a través de su abogado defensor su legítimo derecho a la asistencia jurídica. Al respecto el citado informe indica:

...la sanción de expulsión debería adoptarse siempre en el marco de un procedimiento jurisdiccional que respete todas las garantías constitucionales propias del ámbito penal...actualmente la intervención del poder jurisdiccional tan sólo se da en el procedimiento de internamiento, donde, sin embargo, su papel no hace mas que revestir con una pátina de legalidad a esta medida cautelar...se puede decir que la instancia judicial realiza un función ideológica (Observatori del Sistema Penal i els Drets Humans, 2003: 46).

Este momento es pertinente que realice la pregunta: ¿cuáles son los requisitos administrativos que un extranjero debe cumplir para lograr un estatuto de regularidad, que le permita vivir con normalidad en un país europeo, en este caso en España? ¿cual es este requisito, tan importante, por el que en caso de no cumplirlo pueda ser condenado a perder su libertad y ser expulsado?. Blanca Ruiz López y Eduardo J. Ruiz Vieytes, (op.cit.: 38-42) como ya he señalado en líneas anteriores, explican que la regularidad del extranjero España depende del cumplimiento de los principios de

⁴¹ La huelga de hambre realizada por internos de origen latinoamericano (chilenos, ecuatorianos y colombianos) del Centro de Internamiento de Extranjeros “La Verneda” de Barcelona, fue organizada entre el 10 y 20 de Diciembre del 2004, y su objetivo era denunciar las condiciones inhumanas a las que eran sometidos.

⁴² El artículo 63 establece todos los casos en el deberá aplicarse este procedimiento preferente: 1) encontrarse irregularmente en España, por carecer de autorización de residencia o estancia, o por no haber obtenido su renovación; 2) encontrarse trabajando irregularmente en España; 3) incumplir medidas de seguridad pública; 4) participar en actividades contrarias a la seguridad exterior 5) inducir o promover la inmigración clandestina.

autorización y viabilidad, que de forma sintética quiere decir que una autorización de estancia o residencia, o su renovación, pueda ser concedida siempre y cuando el extranjero en cuestión cuente con un proyecto de trabajo que sea “viable económicamente” para el y su familia.

En mi opinión, estos principios chocan en primer lugar con una realidad que compele a la emigración a ingentes grupos humanos, a salir de sus países como consecuencia de un proceso de concentración de capitales en las llamadas zonas del mundo desarrollado, razón por la cual quienes emigran no son necesariamente los que más recursos económicos poseen. En oposición a esta realidad geopolítica la actual LOE en su art. 31.1., de acuerdo a la noción europea de viabilidad económica, cierra la posibilidad de que un extranjero, sin recursos, que busca trabajo, pueda lograr un permiso de estancia o residencia, leamos detenidamente esta norma:

Art.31.2 La situación de residencia temporal se concederá al extranjero que acredite disponer de medios de vida suficientes para atender sus gastos de manutención y estancia, incluyendo, en su caso los de su familia, durante el periodo de tiempo por el que la solicite sin la necesidad de realizar actividad lucrativa, se proponga realizar una actividad por cuenta propia o ajena y haya obtenido una autorización administrativa para trabajar...

Es decir que en principio, la posibilidad de inmigrar esta concebida para individuos de recursos. En segundo lugar, es necesario señalar que la única vía de acceso al trabajo de acuerdo a las últimas reformas, en especial a partir de la circular 1/2000 del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales⁴³ es el sistema de contingentes, previsto en el art 39 de la actual LOE, a través del cual el Gobierno fija un número de trabajadores, requeridos de acuerdo a la situación nacional de empleo. Este proceso de contratación se inicia en el país de origen de inmigrante trabajador, mecanismo que excluye de esta posibilidad al inmigrante que ya se encuentra en territorio español, situación que por lógica contribuye a que el número de irregulares se incremente.

⁴³ *Circular 1/2000, de 11 de enero de 2002*, publicada por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (BOE 12-1-2002): Instrucciones generales sobre el contingente de trabajadores extranjeros de régimen no comunitario para el año 2002, y el procedimiento para su cobertura.

De acuerdo a esta perspectiva el inmigrante es reducido a la condición de mano de obra temporal, tomando en cuenta, que según esta misma ley la duración máxima de un permiso de residencia temporal y trabajo no puede ser superior a 5 años (art.31.1 y 31.2). Estos permisos temporales que tienen una duración de 1 o 2 años, al momento de renovarse pueden ser denegados si no se vuelven a cumplir los requisitos administrativos (medios de vida, renovación de contrato, prestaciones a la seguridad social, etc). Actualmente, debido a la situación de precariedad laboral se producen muchos casos de rechazo de las solicitudes de renovación de los inmigrantes, por el incumplimiento de estas condiciones, situación que conduce a una estatuto de irregularidad a buen grupo de inmigrantes que algún momento tuvieron el estatuto de “regulares”.

El funcionamiento de todo el mecanismo punitivo que hemos descrito no solo marca una diferencia de estatus radical entre eurociudadanos y extranjeros, la vez marca una diferencia dentro del grupo de los no ciudadanos, entre los inmigrantes regulares e irregulares. Este fenómeno, el de un mecanismo policial que funciona a la vez como divisor identitario y de clase lo analizo en siguiente tema.

La consolidación del núcleo, mecanismo punitivo de construcción del estatuto del extranjero

La configuración y consolidación de este mecanismo punitivo que divide a los inmigrantes en regulares e irregulares y que como hemos explicado responde al desarrollo de la eurociudadanía comprendida como un mecanismo político e identitario de inclusión y exclusión social, tomo forma definitiva a finales del año 2000; con la derogación de una ley orgánica de extranjería de talante inclusivo que homologaba en algunos derechos claves a extranjeros y nacionales, pero que tuvo una vida efimera.

El resultado de la derogación de la Ley Orgánica 4/2000 de 11 de Enero, y la promulgación de Ley Orgánica 8/2000 de 22 de Diciembre, fue la consolidación del modelo y mecanismo punitivo que hemos analizado que divide a los inmigrantes en regulares e irregulares, esquema que ya estaba presente en la Ley de 1985

La ley efímera 4/2000 de 11 de Enero, impulsada por movimientos de inmigrantes y los grupos progresistas del Congreso, si bien no había superado el esquema de la regularidad como mecanismo de división de estatus entre inmigrantes residentes e irregulares, permitió la configuración del padrón municipal como mecanismo de acceso a algunos derechos sociales y políticos para los extranjeros; lamentablemente esta norma fue derogada por la 8/2000 de 22 de Diciembre, momento a partir del cual la función del padrón se invierte para configurarse como mecanismo de control policial. En el siguiente cuadro procedo a establecer comparaciones entre una y otra ley en cuanto al acceso o restricción de derechos que contempla cada una.

Cuadro. no3

1. En cuanto al principio eje de la creación normativa

La ley 4/2000, se desarrolló entorno a una lógica de equiparación, que intenta homologar derechos de los extranjeros y españoles, la redacción del primer inciso del art.3 muestra esta tendencia: “Los extranjeros gozarán en España, en igualdad de condiciones que los españoles de los derechos y libertades reconocidos en el Título I de la Constitución...”; mientras en el mismo inciso del mismo artículo de la Ley 8/2000 la nueva redacción se fundamenta en el principio de configuración legal establecido en la histórica sentencia del Tribunal Constitucional STC 107/1984, que consolida la división tripartita de los derechos que hemos analizado en páginas anteriores, en dicha norma se establece: “Los extranjeros gozarán en España de los derechos reconocidos en el Título I de la ley en los términos establecidos en los Tratados Internacionales, en esta ley....”

2. En cuanto a derechos civiles

La ley 4/2000, otorga los derechos de reunión (Art.6.1), asociación (Art.8) a todos los extranjeros, sean regulares o irregulares; la ley 8/2000 restringe estos derechos a los irregulares y los reconoce a los regulares. En lo que respecta al derecho de tutela judicial, en especial a la asistencia jurídica gratuita la ley 4/2000 reconocía en condiciones de igualdad a todos los extranjeros con respecto a todos los procedimientos y jurisdicciones, mientras que la 8/2000 reconoce esta garantía en condiciones de igualdad a los extranjeros regulares, y a los irregulares solamente en los procedimientos relativos al asilo (conducentes a la denegación), devolución o expulsión (Art.22)

3. En cuanto a derechos políticos

La ley 4/2000 permitía a los extranjeros residentes, ser titulares del derecho de sufragio a nivel de las elecciones municipales: la ley 8/2000, condiciona este derecho al principio de la reciprocidad, es decir a lo que establecen los tratados internacionales y las leyes nacionales (Art.6.1.)

4. En cuanto a los derechos sociales

La ley 4/2000 otorgaba a los extranjeros (sean regulares o irregulares) acceso en condiciones de igualdad en relación a los ciudadanos españoles, a la educación básica y no obligatoria. La ley 8/2000, en cuanto a este derecho aplica el esquema de la regularidad e irregularidad, pues permite el acceso a la educación básica a todos los extranjeros (regulares e irregulares), y de naturaleza no obligatoria la reconoce a los regulares (art.9). En cuanto a los derechos al trabajo, la ley 4/2000 establecía vías más expeditas para que el extranjero pudiera conseguir una autorización de trabajo, la ley (8/2000), establece un círculo vicioso o candado, de acuerdo al cual solo es posible conseguir un permiso de trabajo si se ha

conseguido la autorización de residencia (art.36), y el permiso de residencia requiere de un permiso de trabajo (art.31.2).⁴⁴ Los derechos de vivienda (ayudas sociales), sindicación y huelga eran reconocidos a los extranjeros en condiciones de igualdad según la ley 4/2000; la ley 8/2000 los reconoce en condiciones de igualdad únicamente para los regulares (art11). El derecho de asistencia sanitaria, es reconocido por las dos versiones de la ley tanto para regulares como para irregulares⁴⁵.

Como habíamos mencionado la ley 4/2000, si bien no rompió con el esquema de la regularidad e irregularidad como mecanismos de construcción identitaria y política de la desigualdad, si abrió la posibilidad de vías de inclusión social a través de la extensión de algunas de las garantías y derechos a el grupo de los extranjeros, regulares e irregulares. Sin embargo, esta ley no tuvo el tiempo de vigencia apropiado para posibilitar la generación de cambios sociales. En el esquema de la ley 4/2000 el padrón municipal funcionó como el requisito y mecanismo de acceso a los derechos civiles, políticos y sociales para los extranjeros. En especial en lo que se refiere al sufragio activo en elecciones municipales para los extranjeros regulares, y en lo referente al acceso a las ayudas sociales de vivienda, tutela judicial, y asistencia sanitaria tanto para regulares e irregulares.

Actualmente la tendencia (aunque existen excepciones) que existe en España, es la de utilizar el padrón municipal como mecanismo de información policial para la determinación de la condición de irregularidad o regularidad del extranjero, procedimiento que se ha instituido en la última reforma de Ley Orgánica de Extranjería, la 14/2003, que en su Disposición Adicional 5ta. establece la obligación de las administraciones locales de proporcionar a la autoridades del Estado los datos correspondientes a los extranjeros.⁴⁶ Asimismo, esta tendencia a dar un énfasis policial a

⁴⁴ Joan Pujadas y Julie Massal (2002: 72) hacen un análisis detenido sobre este sin sentido jurídico, que fue creado a la par que se cerraba el régimen general de regulación a través la circular 1/2000 del ministerio de Trabajo, por el cual se implementa el sistema de contingentes como la vía expedita para que el extranjero acceda a un puesto de trabajo.

⁴⁵ Hay que señalar que actualmente esta en curso un recurso de inconstitucionalidad en contra de esta ley 8/2000, en tanto restringe derechos fundamentales de los inmigrantes irregulares como son el del manifestación, asociación, sindicación y huelga.

⁴⁶ De esta manera un derecho que de acuerdo a la división tripartita de derechos (tema que lo profundizamos en el tema “El marco jurídico político de gestión de la multiculturalidad a nivel del Estado Español”) como es el de la intimidad, y que fue clasificado de acuerdo a la histórica sentencia del Tribunal Constitucional STC 107/1984, dentro del rubro de los de la dignidad humana de acuerdo a esta última reforma es reenviado al rubro de los que son susceptibles de limitación por los tratados o la ley.

la ley se ha reforzado a través de la reforma 14/2003, con la modificación de los artículos 54.1.b y el 66.1. y 66.2, de acuerdo a los cuales se convierte a los transportistas en agentes policiales que deben controlar pormenorizadamente la regularidad de sus transportados, y servir de fuentes de información para las autoridades pertinentes. En este sentido podemos decir que estas normas prolongan y consolidan las línea policial del Acuerdo de Shenguen, relativa al control de la fronteras internas del nuevo macro-estado europeo

El marco jurídico-político de la gestión de la multiculturalidad a nivel de la Autonomía de Cataluña

...la realización de esfuerzos y actividades en materia de extranjeros, la instrumentación de mecanismos de asistencia social con el objeto siempre situado en la integración del extranjero en el mercado laboral y su progresiva emancipación de la ayuda social, las políticas de vivienda, etc., resultan por completo carentes de sentido, frustradas y frustrantes si el extranjero no puede obtener la regularización de su situación...(Roig Molés, 2005a : 361)

En efecto, de acuerdo al régimen actual de extranjería español y europeo, un extranjero no – comunitario que se encuentre en una situación de “irregularidad” o “ilegalidad”, está excluido casi por completo de todos los derechos y mecanismos sociales de integración previstos tanto por las instituciones y leyes europeas como por las comunitarias. En este sentido, la condición de regularidad o irregularidad determina los niveles de inclusión social de los extranjeros a nivel local. De acuerdo a este esquema, quedan determinadas las competencias de los niveles de gobierno municipal y autonómico a las políticas y el marco jurídico descrito en páginas anteriores.

Así las políticas sociales, de vivienda, salud, escolarización (educación), servicios sociales, de acogida, de inserción laboral que las entidades locales llevan a cabo, quedan supeditadas, al esquema jerárquico de acceso a los derechos civiles, políticos y sociales establecidos a nivel Europeo y del Estado Español. De acuerdo los límites políticos explicados, las autonomías, junto a las organizaciones sindicales y empresariales más representativas, tienen una participación limitada a través del Consejo Superior de Política de Inmigración, en cuanto al tema de la definición anual del contingente de trabajadores extranjeros, con un peso que no supera el nivel consultivo, pues la decisión

quede en manos del Gobierno central (Arts.39 y 68 de la LOE)⁴⁷. La intervención de las asociaciones de inmigrantes, conjuntamente con la de sindicatos y organizaciones empresariales también esta prevista tan solo en un nivel consultivo, en cuanto “consulta, información y asesoramiento en materia de integración social de inmigrantes”. (art.69 de la LOE), lo cual evidencia la condición no participativa, y de no ciudadanía de los extranjeros no comunitarios.

Sin embargo, a pesar de este cuadro restrictivo, en Cataluña se intentan contrarrestar los efectos negativos de este sistema de exclusión ciudadana a través de un esfuerzo interpretativo de carácter inclusivo como el desarrollado a partir de la promulgación del Decreto de la Generalitat 188/2001, de 26 de Junio, “de los extranjeros y su integración social en Cataluña”, uno de cuyos fragmentos procedo a transcribir:

4.6. El departamento de Enseñanza y el Departamento de Bienestar Social adoptarán las medidas necesarias para facilitar el acceso de los extranjeros inscritos en el padrón municipal de cualquier municipio de Cataluña, a la enseñanza de naturaleza no obligatoria y a los centros de formación de adultos respectivamente...

...

8.2. ...también podrán ser beneficiarios de las ayudas en materia de vivienda otorgadas en el ámbito de las competencias de la Generalitat en materia de asistencia y bienestar social i a atender situaciones de emergencia social, con cargo exclusivo a su presupuesto, los extranjeros inscritos en el padrón de cualquier municipio de Cataluña donde residieran habitualmente...

...

9.2 Los extranjeros que vivan o se encuentren en Cataluña, sea cual sea su situación administrativa, tienen derecho a acceder en las mismas condiciones que el resto de ciudadanos, a los servicios básicos de atención social primaria...servicios de atención domiciliaria...servicios de comedor,

⁴⁷ Eduardo Roig Molés (2005a) realiza un análisis detallado sobre las limitaciones y perspectivas de desarrollo de las competencias autonómicas en materia de inmigración, dentro del marco jurídico y político actual. Específicamente trata el tema las restricciones con las que se encuentran las Comunidades Autónomas bajo el actual régimen legal en cuanto a su limitada participación en la definición de las políticas de integración social, que les competen directamente en cuanto son las ejecutores directos de las mismas, por el momento como el lo explica al detalle las comunidades solo participan en dos momentos a nivel consultivo: 1) elaborar propuestas al momento de la definición del contingente anual de trabajadores; 2) como integrantes del Consejo Superior de la Inmigración, el momento en el que “el Ministerio de trabajo a partir de las propuestas citadas, formula la propuesta definitiva al gobierno” (2005^a: 379-380)

servicios de residenciales de estadia limitada, servicios de centros abiertos para infantes y adolescentes y a las ayudas de urgencia social⁴⁸.

Esta política de inclusión social, más acorde con el modelo de la derogada Ley Orgánica de Extranjería 4/2000, en la que el padrón funcionaba como mecanismo de extensión de derechos; se topa con todo un régimen de extranjería restrictivo, que hemos descrito minuciosamente, según el cual el padrón funciona como mecanismo de información policial. En este sentido, si bien la norma tiene un espíritu universalista en cuanto a ciertos derechos sociales, está limitada en su aplicación, pues se encuentra en contradicción con normas de rango superior, sobre todo en lo que respecta al reconocimiento del derecho de acceso a la educación no obligatoria a los extranjeros irregulares. Además el mencionado decreto autonómico se topa con la realidad de que muchos inmigrantes irregulares prefieren vivir en la clandestinidad a ser descubiertos a través del padrón municipal, privados de su libertad y expulsados.

Eduardo Roig Molés explica y defiende la razón del decreto desde una perspectiva de la política de integración social, que es competencia y responsabilidad de los poderes autonómicos y locales, y según la cual las normas estatales en cuanto a derechos sociales, plantean mínimos y no máximos (2005a: 365-366). Como señala el mencionado jurista, el decreto en cuestión ha sido sometido a un recurso contencioso administrativo por parte del Estado” Español, que no está de acuerdo con esta interpretación extensiva de los derechos.

En el contexto y marco político descrito todas las acciones de integración social (acogida, acceso a servicios y recursos sociales, vivienda, salud, educación, trabajo) promovidas nivel autonómico a través Plan de Ciudadanía e Inmigración (2005-2008) o de los planes locales como el Plan Municipal de Inmigración de la ciudad de Barcelona (2004-2007), se ven constreñidos y limitados, por la dimensión sistémica de las políticas de extranjería macroestales a nivel Europeo.

⁴⁸ La traducción del Catalán al Castellano es mía.

Finalmente debo señalar que la actual propuesta de Estatuto, en cuanto a la materia de la Inmigración, no incide ni cambia el marco jurídico descrito; pues ratifica su responsabilidad en cuanto a acciones y política de integración (Art. 138.1). Lo que si marca es un proceso de descentralización, que permitirá a la Generalitat tener poder de incidencia en cuanto a: 1) la ejecución de políticas laborales (europeas y estatales), trámite de permisos de trabajo, tramitación de recursos en el ámbito de la situación laboral del extranjero (Art.138.2); 2) definición de los contingentes anuales, su composición profesional y origen nacional(Art.138.3.a); y 3) la participación en decisiones en el ámbito de la extranjería e inmigración que impliquen de forma directa a Cataluña (Art.138.3.b). Este propuesta descentralizadora de Cataluña en nada afecta los principios rectores de regularidad e irregularidad, y las políticas de control policial en la construcción del estatuto del otro en la España y Europa de la Globalización.

Conclusión

A pesar de que en el Acuerdo de Tampere de 1999, los Estados miembros de Unión Europea han realizado declaraciones tendientes a incorporar las políticas de integración social y cooperación internacional en el régimen de extranjería comunitario, la institucionalidad y las normas que se aplican en la práctica han ido construyéndose a partir de conceptos y una visión de control policial, como parte de un proceso de elaboración de un nuevo estatuto jerarquizado de la ciudadanía, que integra a los eurociudadanos (nacionales de los Estados miembros de la UE) en cuanto al acceso al conjunto de derechos civiles, políticos y sociales. En este contexto, la parte más débil y supeditada del sistema son las políticas sociales, que responden y giran entorno de los mecanismos y principios de regularidad e irregularidad, a través de los cuales se divide y segmenta la capacidad de los grupos de inmigrantes para acceder plenamente a una condición de ciudadanía.

El estatuto de la regularidad e irregularidad, es el núcleo punitivo de un sistema, que funciona como un divisor identitario hacia el exterior, es decir que delimita a extranjeros (no ciudadanos) de eurociudadanos, y de clase hacia interior, separando a los extranjeros en dos grupos estratificados: regulares e irregulares. En este marco he

interpretado a la ciudadanía como un mecanismo de construcción simbólica de la nueva identidad política europea.

En este proceso el extranjero irregular es compelido a habitar la escala más baja (la irregularidad) de la estructura de estatus, a cumplir la función de mano de obra clandestina, tan solo con acceso a derechos básicos como el de la sanidad y la educación básica, mientras el peldaño inmediatamente superior pasa a ser habitado por los regulares, desprovistos de los derechos de participación política, y definidos como fuerza de trabajo funcional, que responde a las políticas de empleo nacional. En este esquema los llamados derechos de la dignidad humana (integridad física y moral, a la intimidad⁴⁹) son los únicos teóricamente compartidos por todos los grupos descritos (eurociudadanos, regulares e irregulares); a la vez estos derechos funcionan como el límite simbólico para separar a los eurociudadanos del grupo jerárquicamente más subordinado, los irregulares. Las garantías políticas en cambio funcionan como la línea divisoria entre eurociudadanos (españoles) y extranjeros regulares.

A través de la investigación del presente capítulo, que lo he resumido en líneas superiores, demuestro que el modelo de ciudadanía que se está construyendo en Europa y la España de la globalización no ha superado la secular dinámica de jerarquización social que provoca la fusión entre los conceptos de Ethnos (pertenencia identitaria) y Civitas (pertenencia política). Por el momento el sistema de ciudadanía que se ha prefigurado en Europa, el que denomino como el de un multiculturalismo sistémico, está programado para generar profundas estratificaciones sociales, y a futuro si no es corregido, potenciales explosiones sociales. Esta es la causa de los “procesos de regularización extraordinaria” que por un breve lapso de tiempo ponen en suspenso el rígido Régimen Extranjería, a través de una flexibilización de requisitos para la regularización de los inmigrantes. Este mecanismo es utilizado periódicamente por las autoridades estatales para prevenir situaciones de tensión y explosión social⁵⁰, pero no

⁴⁹ Aunque este derecho también ha quedado en entredicho para los inmigrantes como lo hemos mencionado anteriormente, en el momento que por ley se obliga a las administraciones locales a facilitar información relativa a extranjeros del padrón municipal a las autoridades estatales.

⁵⁰ Desde 1985 a la fecha se han producido 6 procesos de regularización extraordinaria en el Estado español, el último de los cuales se realizó entre los meses de Enero y Marzo del 2005; a

soluciona el problema de fondo, el de la inclusión social de los colectivos de extranjeros, a través de una reforma del sistema de ciudadanía.

Un sistema social, como el que he descrito, y que se está consolidando en la Europa actual a nivel macroestatal, que provoca que una persona sea reducida a ser fuerza de trabajo clandestina o funcional de acuerdo a criterios de diferenciación nacional y social, y en el cual el extranjero está desprovisto por ley de la capacidad de gozar en igualdad de condiciones de los bienes simbólicos y materiales que constituyen los derechos humanos, podría reproducir peligrosas dinámicas sociales de exclusión y enfrentamiento social.

Bibliografía

Aguelo Navarro, Pascual

2001 “Derechos Humanos y Legislación de Extranjería”, en Fernández Solá, Natividad y Calvo García, Manuel, coords., *Inmigración y Derechos*, Zaragoza, Mira Editores, pp.215-235.

De Lucas, Javier

2001 “Las condiciones de un pacto social de inmigración”, en Fernández Solá, Natividad y Calvo García, Manuel, coords., *Inmigración y Derechos*, Zaragoza, Mira Editores, pp.33-59.

Flores Fernando

2005 “Los derechos fundamentales de los extranjeros irregulares”, en Revenga Sánchez, Miguel, coord., *Problemas constitucionales de la inmigración: una visión desde Italia y España*, Valencia, Tirant lo Blanch, pp.153 - 172.

García Roca, Javier

2005 “La titularidad constitucional e internacional de los derechos fundamentales de los extranjeros y las modulaciones legales a sus contenidos”, en Revenga Sánchez, Miguel, coord., *Problemas constitucionales de la*

pesar de lo cual de acuerdo a estimaciones aproximadas un millón de personas continúan siendo parte de la irregularidad,

inmigración: una visión desde Italia y España, Valencia, Tirant lo Blanch, pp.71 - 108.

García Ruiz, J. Luis

2055 “La condición de extranjero y el Derecho Constitucional español”, en Revenga Sánchez, Miguel, coord., *Problemas constitucionales de la inmigración: una visión desde Italia y España*, Valencia, Tirant lo Blanch, pp.489 - 521.

González Sthepan, Beatriz

1996 “*Economías Fundacionales: diseño del cuerpo ciudadano*”, en Beatriz González Sthepan, comp., *Cultura y Tercer Mundo, 2. Nuevas Identidades y Ciudadanías*, Caracas, Editorial Nueva Sociedad.

Habermas Jürgen

1999 “*La inclusión del otro*”, Barcelona: Ediciones Paidós Ibérica.

Habermas Jürgen

1991 “*Ciudadanía Política i Identitat Nacional*”, Barcelona, Publicaciones de la Universitat de Barcelona.

Kymlicka Will

1996 “*Ciudadanía Multicultural*”, Barcelona, Ediciones Paidós Ibérica.

Marshall, T.H.

1965 “*Class, Citizenship and Social Development*”, Nueva York, Anchor Books, Doubleday & Co.

Marshall, T.H. y Bottomore Tom

1992 “*Ciudadanía y Clase Social*”, Madrid, Alianza Editorial.

Marshall, T.H.

1992 “*Ciudadanía y Clase Social*”, en Marshall, T.H. y Bottomore Tom, “*Ciudadanía y Clase Social*”. Madrid, Alianza Editorial. pp.15-82.

Pujadas, Joan J. y Massal Julie

2002 “*Migraciones ecuatorianas a España: procesos de inserción y claro oscuros*”, *Revista Íconos*, 14: 67 -87, , FLACSO – Sede Ecuador, Quito.

Revenga Sánchez, Miguel

2005 “De los rigores de la Ley a las dulzuras del Derecho: la aplicación de la Constitución y el régimen jurídico de las expulsiones”, en Revenga Sánchez, Miguel, coord., *Problemas constitucionales de la inmigración: una visión desde Italia y España*, Valencia, Tirant lo Blanch, pp. 279 – 307.

Roig Molés Eduardo

2005a “Autonomía e inmigración: competencias y participación de las Comunidades Autónomas y los Entes locales en materia de inmigración, en Miguel Revenga Sánchez coord., *Problemas constitucionales de la inmigración: una visión desde Italia y España*, Valencia, Tirant lo Blanch, pp. 359 - 400.

2005b “Los derechos de los extranjeros: titularidad y limitación”, en Miguel Revenga Sánchez coord., *Problemas constitucionales de la inmigración: una visión desde Italia y España*, Valencia, Tirant lo Blanch, pp. 587 - 631.

Ruiz López, Blanca y Ruiz Vieyetz , J. Ruiz

2001 *Las Políticas de inmigración: la legitimación de la exclusión*, Bilbao, Universidad de Deusto.

Solanes Corella, Ángeles

2001 “La situación jurídica del extranjero irregular en España”, en Fernández Solá Natividad y Calvo García, Manuel, coords., *Inmigración y Derechos*, Zaragoza, Mira Editores, pp. 237 – 263.

Textos legales y planes oficiales

Acuerdo de Adhesión del Reino de España al Convenio de Aplicación del Acuerdo de Schengen de 14 de junio de 1985, entre los gobiernos de los Estados de la Unión Económica Benelux, de la República Federal de Alemania y de la República Francesa, relativo a la supresión gradual de los controles en las fronteras comunes, firmado en Schengen el 19 de junio de 1990, al cual se adhirió la República Italiana por el Acuerdo firmado en París el 27 de noviembre de 1990, hecho en Bonn el 25 de junio de 1991, Boletín Oficial del Estado, BOE de 5 abril de 1994; corrección de errores en BOE de 9 de Abril,

Código Civil, Actualizado a Septiembre de 2003, Madrid, Civitas Ediciones, 2003.

Constitución Española de 1978. Madrid, Editorial CEP, 2002.

Declaración de derechos humanos de 1948, precedida de un estudio sobre sus antecedentes, sus principios y su inserción en el mundo contemporáneo por el profesor Cristóbal R. Garro (1985). Buenos Aires: Ediciones Depalma.

Decret 188/2001, de 26 de Junio, dels estrangers i la seva integració social a Catalunya, *Bulletí Oficial del Parlament de Catalunya* de 16 de jul de 2001.

Ley orgánica sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, ley orgánica , 4/2000, de 11 de enero; reformada por las leyes 8/2000, de 22 de Diciembre; 11/2003 de 29 de septiembre y 14/2003 de 20 de noviembre. BOE de 12 de enero 23 de diciembre de 2000, 30 de septiembre de 2003 y 21 de noviembre de 2003, respectivamente.

Proposta de Reforma de l'Estatut d' autonomia de Catalunya, tram. 206-00003/07, *Bulletí Oficial del Parlament de Catalunya* de 3 de Octubre de 2005.

Pla de Ciutadania e Immigració 2005 – 2008, *Departament de Benestar i Família, Secretaria per a la Immigració.*

Programa de Actuación municipal 2004 – 2007, *Ajuntament de Barcelona.*

Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea, firmado en Roma el 25 de marzo de 1957, versión consolidada por el Tratado de Ámsterdam de 2 de Octubre de 1997, *Boletín Oficial del Estado,* BOE de 1 de enero de 1986 y 7 de mayo de 1999, respectivamente.

Documentos e informes institucionales

Observatorio del Sistema Penal y Derechos Humanos

2003 *Primer informe sobre los procedimientos administrativos de detención, internamiento y expulsión de extranjeros en Cataluña,* Barcelona, Universitat de Barcelona.

Testimonios

Testimonio Anónimo, 20 de Enero de 2005