

Inmigración e integración

Aspectos sociales y legales

Ana Salinas de Frías

Directora

sequitur

Madrid, Buenos Aires, Ciudad de México

Inmigración e integración

Aspectos sociales y legales

Juan Carlos Álvarez Cortés
Francisco Jiménez-Villarejo
Teodoro León Gross
Magdalena Martín Martínez
Juan Luís Millán Pereira
Pilar Moreno Jiménez
Juan Miguel Ortega Terol
Rosa Pérez Yáñez
Ana Salinas de Frías
Carmen Salinas de Frías
Ángel Sánchez Legido
Antonio Javier Trujillo Pérez
Macarena Vallejo Martín

Investigaciones realizadas y
publicadas con el apoyo de

Junta de Andalucía
Ministerio de Ciencia e Innovación

Índice

Presentación

Ana Salinas de Frías

1. La inmigración en la construcción mediática de la realidad
Teodoro León Gross 17
2. La inmigración desde una perspectiva psicosocial
Pilar Moreno Jiménez y Macarena Vallejo Martín 39
3. Problemas de salud de la población inmigrante y su relación con el sistema sanitario
Carmen Salinas de Frías 55
4. Renovadas orientaciones en la gestión de la migración: las propuestas provenientes del codesarrollo
Rosa Pérez Yáñez 77
5. Políticas migratorias y desarrollo económico. Especial consideración a la gestión de los flujos de remesas
Juan Luís Millán Pereira 111

6. La inmigración en el bloque de la constitucionalidad <i>Antonio Javier Trujillo Pérez</i>	139
7. Ordenando el desorden. El estatuto jurídico de los inmigrantes en la Unión Europea <i>Magdalena Martín Martínez</i>	158
8. Algunas cuestiones básicas sobre la regulación del derecho a la reagrupación familiar en España <i>Juan Carlos Álvarez Cortés</i>	177
9. La protección de los menores migrantes <i>Ana Salinas de Frías</i>	194
10. Una panorámica sobre el asilo y el refugio en la Unión Europea <i>Juan Miguel Ortega Terol</i>	228
11. El derecho fundamental a no ser expuesto al riesgo de tortura mediante la expulsión o extradición al Exterior <i>Ángel Sánchez Legido</i>	241
12. El extranjero como sospechoso y víctima en el espacio judicial europeo <i>Francisco Jiménez-Villarejo Fernández</i>	260

Presentación

Una fugaz mirada histórica basta para confirmar no sólo que los flujos migratorios son una constante en la historia de la humanidad, sino que además éstos vienen conformados por la alternancia de migraciones e inmigraciones, a tal extremo que Estados cuya cuna reposa sobre el asentamiento territorial de sucesivas oleadas de inmigrantes procedentes de las partes más distantes del mundo hoy se ven convertidos en países de emigración cuyas poblaciones buscan mejorar sus condiciones de vida en otras regiones del planeta.

Desde este punto de vista, el fenómeno migratorio per se no supone una novedad digna de una renovada y específica atención científica. Pero cuando esa realidad migratoria monta a caballo de un fenómeno social, económico y político mucho más amplio como es el de la globalización la situación cambia radicalmente, aunque sólo sea por la magnitud que alcanza y los resultados que produce. A pesar de todo, ese estudio del fenómeno migratorio y de sus consecuencias ha estado ausente de las grandes agendas e informes internacionales hasta que en el 2005 Naciones Unidas se decidiese a auspiciar la celebración de una cumbre mundial sobre esta materia y el Secretario General evacuase finalmente en 2006 su informe sobre Migraciones y Desarrollo.

En buena medida, estas cuestiones siguen estando ausentes aún hoy, preocupadas como están dichas agendas por cuestiones consideradas más candentes desde el punto de vista crematístico y/o político: crisis en Oriente Medio y suministro petrolífero; seguridad internacional *versus* terrorismo; nuevas tecnologías y desafío digital; control de los nacionalismos; energía nuclear; rearme o conflictos armados y recursos naturales, entre otros. De hecho no es en sí mismo uno de los objetivos del milenio, aunque sí está presente colateral o transversalmente en varios de ellos.

Esto es así tal vez porque tradicionalmente el sistema internacional se ha contentado con las regulaciones nacionales que, sobre la base de una concepción territorialista y una filosofía competencialista y soberanista, los Estados han desarrollado en materia no estrictamente de emigración e/o inmigración sino, en términos más amplios, de extranjería. Con este punto de partida el intento de regular, desde unas bases justas, los flujos migratorios, o de construir políticas migratorias equilibradas, comprensivas del fenómeno, colaboradoras con los países de origen de dichos flujos y protectoras de los derechos de las personas implicadas, está casi irremediabilmente condenado al fracaso.

Y es que desde un punto de vista histórico Europa ha interpretado culturalmente las aportaciones de pueblos procedentes del exterior de forma negativa, como invasiones de pueblos inferiores. Sin embargo, como algunos autores han señalado, "estos flujos migratorios supusieron, en gran medida, el nacimiento de la cultura popular y democrática, la consolidación de los partidos de masas y la modificación de las condiciones sociales, políticas y de valores que aceptamos hoy como constitutivas de la normalidad" (Bueno Abad & Mestre Luján: 2006).

A ello hay que sumar el nuevo y diferente medio en el que los flujos migratorios de comienzos del siglo XXI se producen y que indefectiblemente les condiciona: nuevos medios de transporte que se desenvuelven en renovadas y diversificadas vías de circulación, desarrollos desconocidos en las nuevas tecnologías de la comunicación —especialmente telefonía— y la información, o nuevos sistemas de circulación de mercancías y capitales. Estos factores permiten hoy día un proyecto migratorio diferente donde la persona desplazada no es ya sólo o simplemente un extraño en su tierra natal y un extranjero en el país de acogida, sino que habita en un espacio intermedio o zona cero que le permite existir entre el país de origen y el país de acogida, que involucra expectativas, objetivos y estruc-

turas culturales, familiares y sociales en dos o más naciones en un continuo temporal y territorial indeterminado que supera la concepción territorial estatal clásica (Tezanos: 2004).

Las facilidades para la circulación de personas contribuyen, pues, de forma decisiva, al fenómeno migratorio, pero el punto de partida no favorece desde los inicios una percepción positiva de esa circulación cuando ésta se concreta en inmigración, entre otras razones porque las personas, a diferencia de las mercancías, los servicios o los capitales, en su desplazamiento demandan empleo, servicios, son portadoras de valores, reclaman derechos, reagrupan familiares, manifiestan creencias políticas o religiosas y practican costumbres y/o usos sociales propios de sus respectivos países de origen. En definitiva, los flujos migratorios, y en especial los flujos migratorios que alcanzan estas dimensiones, provocan en mayor o menor medida una cierta confrontación cultural, cuestionando rasgos importantes de la propia identidad nacional de los Estados que los acogen con elementos que además, en ocasiones, pudieron ser el origen de enfrentamientos muy antiguos. Si se tiene en cuenta, a mayor abundamiento, la situación precaria en la que muchas de estas personas llegan o subsisten una vez dentro del territorio estatal de acogida, aparece un motivo adicional de preocupación o rechazo que es el miedo, en general, al mundo de la pobreza y de la marginalidad. Es evidente, pues, que el fenómeno migratorio con sus coordenadas actuales desafía inevitablemente el modelo social del Estado de acogida.

Todos estos elementos contrastan, por otro lado, con los intereses de los que, a pesar de compartir los miedos, rechazos o prejuicios anteriores, a pesar de sus fobias ante el foráneo, lo necesitan o lo requieren como recurso laboral para sacar adelante sus cosechas, aumentar la mano de obra y provocar una bajada de los salarios, o simplemente cubrir actividades que la mano de obra nacional ya no está dispuesta a desarrollar. El resultado de esta amalgama de factores es un fenómeno socialmente sobredimensionado en buena medida por el miedo que produce la marginación y la exclusión social, sometido a un mercado interesado sólo en la fuerza de trabajo y el beneficio pero no en las personas, y en el que el Estado de acogida sólo interviene desde una óptica represiva, controladora, interesada desde el punto de vista económico e insolidaria; ¿será por esto, porque los Estados de origen son de momento los dueños absolutos de la escasa, sesgada y fragmentada regulación que de la inmigración

existe, por lo que la cuestión ha estado alejada de las agendas internacionales y la conciencia internacional se ha despertado de forma tan tardía y alcanza de momento logros tan limitados?

El libro que el lector tiene en sus manos abunda en todo eso: en la transformación de la dinámica de la sociedad internacional y algunos de los nuevos dilemas que ésta debe afrontar, entre otros, como ha señalado Guzmán Zapater (2006), el de la relatividad *versus* universalidad de los derechos humanos. Pero sobre todo y por derivación conecta con la transformación de las sociedades nacionales. Y tiene que ver necesariamente con la incipiente política comunitaria de inmigración, por ser España un Estado miembro de la Unión Europea, por ser la Unión Europea un actor fundamental de la sociedad internacional contemporánea, y por ser el ordenamiento jurídico comunitario un plano intermedio entre lo internacional y lo nacional, y obligatorio, al tratarse de un sistema de integración de Estados.

También porque la sociedad europea ha dejado de ser de forma evidente una sociedad "euro-racial", cristiana o "euro-religiosa", y eurocéntrica desde un punto de vista cultural, para pasar a ser una sociedad multirreligiosa, multicultural y multirracial en la que hay que empezar a decidir si los instrumentos a utilizar para ordenar dichos flujos migratorios han de partir de la concepción mayoritariamente restrictiva adoptada por las legislaciones de extranjería de sus Estados miembros, primando, de esta forma, razones de orden público y control de estos flujos desde un punto de vista represivo, o si, por el contrario, debe adoptar una filosofía y visión propias que prioricen la combinación de la lucha contra la inmigración ilegal con políticas de plena integración de los inmigrantes regulares, la protección de los derechos humanos de los inmigrantes incluyendo los irregulares y la promoción del desarrollo de los países de origen de dichas corrientes migratorias y su compromiso también con la democracia, el Estado de derecho y los derechos humanos.

Esta preocupación por el cambio de modelo y las respuestas que la Unión Europea debe proporcionar a los nuevos problemas que acarrea constituye núcleo esencial del proyecto de investigación SEJ2006-04769/JURI: "Inmigración, Cooperación judicial internacional y Derechos Humanos: hacia un nuevo modelo social europeo de referencia mundial", del que forman parte la mayoría de los autores de esta obra y que está financiado por el Ministerio de Ciencia e Innovación.

El enfoque de sus contenidos se sustenta, pues, en las premisas expuestas, e intentan dar respuesta a un número importante –probablemente es imposible ser absolutamente exhaustivos– de cuestiones en relación con este fenómeno característico del siglo XXI. Se ha intentado, además, ofrecer un tránsito coherente entre ellos.

Así hemos abordado, en primer lugar, aquello que tiene que ver con la percepción social del inmigrante por parte de la sociedad de acogida y viceversa, la percepción del inmigrante de esa misma sociedad que le recibe y los problemas personales más inmediatos que esto puede acarrearle. A esta esfera pertenecen los tres primeros trabajos: a) el papel que los medios de comunicación juegan en una percepción positiva o negativa del fenómeno migratorio y, en este sentido, el poder integrador de los mismos (Teodoro León Gross); b) la inmigración desde una perspectiva social y psicológica (Pilar Moreno Jiménez y Macarena Vallejo Martín); y c) los problemas de salud en torno a los flujos migratorios vistos desde la perspectiva del individuo que emigra y de la sociedad que lo recibe (Carmen Salinas de Frías).

En segundo lugar, consecuentes con los presupuestos axiológicos de partida, se ha querido insistir en el vínculo entre migración y desarrollo, deshaciendo así el planteamiento tradicional de que la inmigración es una fuente de preocupación y sustituyéndolo por una premisa integradora: las posibilidades de desarrollo económico y social que ésta ofrece. A estos planteamientos responden los dos siguientes trabajos: a) las propuestas de gestión de la inmigración desde los planteamientos del codesarrollo (Rosa Pérez Yáñez), y b) el desarrollo económico que propician las remesas enviadas por los emigrantes (Juan Luís Millán Pereira).

En tercer lugar, hemos afrontado el galimatías jurídico que compone la actual regulación de la inmigración. En este sentido se ha intentado transitar de lo más general a lo particular, dando, de entrada las pinceladas necesarias para comprender cuál es el tratamiento de la cuestión en el bloque de constitucionalidad español (Antonio Javier Trujillo Pérez), a continuación la situación, el estatus jurídico, del inmigrante en la Unión Europea (Magdalena Martín Martínez) y, por último, su derecho a la reagrupación familiar (Juan Carlos Álvarez Cortés).

En cuarto lugar, comprendida la complejidad jurídica, hemos analizado la situación de las categorías más desprotegidas en este fenómeno, insistiendo, desde la perspectiva de los derechos humanos, en la mayor pro-

tección que requieren: a) los menores migrantes no acompañados (Ana Salinas de Frías); b) los solicitantes de asilo o los refugiados (Juan Miguel Ortega Terol); c) las personas susceptibles de ser extraditadas o expulsadas a pesar del riesgo de ser sometidas a tortura (Ángel Sánchez Legido); y d) el extranjero sometido a un proceso judicial, bien como sospechoso, bien como víctima (Francisco Jiménez-Villarejo Fernández).

Además de la financiación recibida del Ministerio de Ciencia e Innovación para llevar a cabo este estudio, como parte de las actividades previstas en el proyecto de investigación apuntado, esta publicación ha sido posible gracias a la subvención recibida por la Consejería de Gobernación de la Junta de Andalucía para la realización de una serie de actividades en relación con el tema "Inmigración, integración social y derechos humanos" (Ref. Int.:0809053322).

Ana Salinas de Frías