

Análisis sociológico de la Ley 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social. Sus reformas (8/2000, 11/2003, 14/2003, 2/2009) y su implicación social

Rosa M. Soriano-Miras

Universidad de Granada. Departamento de Sociología.
rsoriano@ugr.es



Recibido: 19-04-2010
Aceptado: 17-01-2011

Resumen

La conocida como Ley de extranjería ha sido y es uno de los elementos que mayor atención y debate ha suscitado en el marco de la política migratoria española. Sirvan como ejemplo las sucesivas reformas de las que ha sido objeto en la última década, puesto que se han llegado a contabilizar hasta cuatro. La última tuvo lugar en el mes de diciembre de 2009. Con el objeto de profundizar en esta realidad, se ha desarrollado el proyecto de investigación I+D concedido por el Ministerio de Ciencia y Tecnología y titulado *SEJ 2006-05222. Inmigración y Bienestar Social*, en cuyo contexto se enmarca el presente artículo. Se ha analizado el articulado de la Ley y sus implicaciones sociales a través de los principios de la Grounded Theory. Para cada reforma, se ha contextualizado, además, el marco político y social que justificaba la misma. Entre otras conclusiones, se observa que la Ley es un intento de dar respuesta a la nueva realidad de la extranjería en España desde un planteamiento meramente técnico, sin mayor pretensión ideológica. No obstante, la lógica discursiva pone el acento de manera mayoritaria en la necesidad de «controlar socialmente» al extranjero. Todo ello provoca una suerte de metonimia en el articulado de la Ley entre extranjero e inmigrante, lo que convierte a la Ley en coadyuvante de una fractura social cada vez mayor entre extranjeros y nacionales, con todas las implicaciones que ello supone en los procesos de identidad y alteridad.

Palabras clave: extranjería; inmigración; xenofobia; identidad; política migratoria; integración social.

Abstract. *Sociological analysis of Act 4/2000 of 11 January on the rights and freedoms of foreigners in Spain and their social integration. Amendments to the Act (8/2000, 11/2003, 14/2003; 2/2009) and their social implications*

Act 4/2000, commonly known as the Aliens Act, has caused considerable debate in Spanish society about migration policy. The last decade, the Act has been amended repeatedly— a total of four amendments have been made. The most recent amendment was proposed in December 2009. This article reports the findings of research project I + D *SEJ 2006-*

05222. *Social Welfare and Immigration*, funded by the Spanish Ministry of Science and Technology, and aims to examine this issue in depth. The provisions of the Act and their social implications were analysed using Grounded Theory. In addition, this article contextualises the political and social framework for justifying the Act for each set of amendments. We conclude, *inter alia*, that the Act is an attempt to respond to changes in the situation of aliens in Spain from a technical perspective, without an ideological objective. Nevertheless, the discursive logic of the Act focuses mainly on the need of “social control” over foreigners. The Act’s provisions cause a sort of metonymy between foreigners and immigrants. Thus, the Act contributes to an ever greater social divide between foreigners and nationals, with wide-ranging implications on identity and otherness processes.

Key words: foreigners, immigration, xenophobia, identity, migration policy, social integration.

Sumario

- | | |
|--|---|
| Introducción | 4. Análisis terminológico de los contenidos de la Ley |
| 1. España como miembro de la Unión Europea | 5. A modo de conclusión. La gestión de la diferencia como conflicto potencial |
| 2. Un breve repaso al marco jurídico estatal | Referencias bibliográficas |
| 3. Contexto sociopolítico donde se gesta la actual Ley de extranjería y sus reformas | |

Introducción

Si existe algún tema dentro de la política migratoria que haya suscitado mayor atención y debate en los últimos diez años en España, ha sido la aplicación de la conocida como Ley de extranjería. Sirvan como ejemplo las sucesivas reformas de las que ha sido objeto. La última tuvo lugar en diciembre de 2009. La cuestión no es baladí, pues nos estamos refiriendo a un tema tan importante como es conocer cuáles son los criterios por lo que se admite que un ciudadano (de nacionalidad extranjera) traspase (legalmente) los límites territoriales de un estado nación y cuáles son las sanciones en caso de haber traspasado las fronteras sin cumplir los requisitos. De igual modo, también resulta de interés analizar quién tiene la potestad y las competencias para fijar tales criterios. «Mientras que el acceso de los ciudadanos (nacionales) al mercado de trabajo es general e incondicional, el de los no nacionales es solo parcial y condicional [...] Si el acceso libre e incondicional al mercado de trabajo se reserva solamente a los ciudadanos (nacionales), se debe al deseo del Estado de proteger el mercado nacional. Ningún gobierno puede afrontar políticamente un mercado de trabajo abierto» (Brubaker, 1989: 147).

Responder a todas estas consideraciones en un modelo descentralizado de estado como el existente en España complica el análisis. Toda política migrato-

ria se articula en función de tres pilares básicos: el control de los flujos migratorios, la integración social y la cooperación para el desarrollo de los países emisores de mano de obra. Pero si bien el primer pilar en España le compete a la Administración central, la integración social se enmarca en un gran telón de fondo, como son las transferencias a las comunidades autónomas de las competencias más relacionadas con dicha integración: empleo, formación, educación, sanidad o servicios sociales. En relación al tercer pilar, son diferentes los actores políticos que se encuentran comprometidos en esta materia.

Con el objeto de profundizar en esta realidad, se ha desarrollado el proyecto de investigación I+D concedido por el Ministerio de Ciencia y Tecnología y titulado *SEJ 2006-05222. Bienestar Social e Inmigración: Las políticas de integración en las Comunidades Autónomas españolas*, en cuyo contexto se enmarca el presente artículo. Para ello, se analizará el articulado de la Ley y sus implicaciones sociales, incluyendo además la última reforma de la Ley. Se ha sometido a estudio la Ley 4/2000 y sus sucesivas reformas a través de la aplicación de los principios de la Grounded Theory. Para cada reforma, se ha contextualizado el marco político y social que justifica la misma. En cada uno de los antecedentes de las reformas nombradas, se hace mención expresa a dicha contextualización. La Ley nace con el objetivo de regular el volumen de población extranjera que reside en España con intención de quedarse por motivos laborales, lo que convierte a la misma en un pilar básico en materia de gestión de las migraciones. Nos detenemos brevemente en este último punto.

Existen varias características en la situación de los migrantes extranjeros en las sociedades receptoras que los exponen a posibles situaciones de discriminación social. En primer lugar, el hecho de que el extranjero, por definición, es un no nacional. En segundo lugar, al tratarse con frecuencia de trabajadores ocupados en sectores desfavorecidos de la economía, se encuentran afectados desproporcionalmente por el incumplimiento de los derechos laborales. Además, por su condición de extranjeros, puede que los inmigrantes no dominen el idioma del país receptor; posiblemente desconozcan tanto el sistema jurídico de la sociedad en la que se insertan, como su administración, e incluso posiblemente les incomode su exposición a prácticas sociales y culturales ajenas. Por otro lado, tienen menos derechos, pues apenas participan en los procesos de adopción de políticas que les afectan directamente. Todo ello, unido a que los mercados de trabajo sufren un proceso de polarización que lleva a la creación de un gran número de empleos poco atrayentes en su extremo inferior, mueve a los países ricos a buscar trabajadores poco cualificados más allá de sus fronteras, lo que convierte a la población inmigrante en un grupo poblacional altamente vulnerable (De Guchteneire y Pécoud, 2008: 11-12).

1. España como miembro de la Unión Europea

El marco normativo internacional resulta de gran importancia para contextualizar la política migratoria española, ya que el Estado acepta, en su Constitución, los principios y los acuerdos internacionales que emanen de

dichos textos. No obstante, la normativa que adquiere mayor protagonismo es la europea, pues la pertenencia a la Unión Europea y al territorio Schengen¹ implica una serie de adhesiones. Por ejemplo, la política de admisión es mucho más compleja, al haberse trasladado muchas de las competencias en este terreno a un ámbito supranacional como es la UE. Por tanto, si a la UE le corresponde definir los criterios, las condiciones y los procedimientos de la entrada en el territorio, a los estados miembros les corresponde controlar sus fronteras y las medidas concretas de admisión (Trinidad García, 2005: 37). En el caso español, la cuestión se complica, puesto que, en la última reforma de la Ley, se han transferido algunas de estas competencias a las comunidades autónomas, como consecuencia de los cambios que se han producido en algunos estatutos de autonomía.

Pero, regresando al ámbito comunitario, debemos situar como uno de los hitos de la normativa europea en materia migratoria al Consejo de Tampere. En el mismo, se constató como realidad la «deficiente» política de admisión e integración de los inmigrantes como ciudadanos en el tejido social de la Unión². Los principales rasgos del Consejo de Tampere (1999) marcan un punto de inflexión mediante la consideración de la inmigración como un hecho que afecta a la UE en su conjunto, y no solo a los estados miembros de manera aislada. La comunitarización de las políticas de inmigración tras el Tratado de Amsterdam conllevó una ampliación de los objetivos en materia de extranjería, puesto que se sumaron al control de flujos las nuevas políticas de integración de los extranjeros residentes.

A partir de Tampere, uno de los temas cruciales en la UE fue el fortalecimiento de la política exterior y de seguridad común. La creación de un espacio de seguridad, libertad y justicia es un proyecto que ha guiado a todas las políticas de la Unión y que tiene su traslación última en el recientemente aprobado Tratado de Lisboa. Por lo tanto, centrando la atención en los cambios que ha supuesto el Tratado de Lisboa en materia de extranjería, encontramos la clave en el apartado 1 de su artículo 62, en el que se afirma que la Unión Europea desarrollará una política que tendrá por objetivo:

- a) Garantizar la ausencia total de controles de las personas, sea cual sea su nacionalidad, cuando crucen las fronteras interiores.
1. El objetivo del Acuerdo de Schengen es finalizar con los controles fronterizos dentro del Espacio Schengen, formado por los países signatarios, y armonizar los controles fronterizos externos. Todos los países del Espacio Schengen, con la excepción de Noruega e Islandia, son miembros de la Unión Europea. Por otra parte, dos miembros de la UE, Irlanda y el Reino Unido, han optado por permanecer fuera del acuerdo.
 2. Sirva de ejemplo cómo los estados miembros tan solo tienen en cuenta las solicitudes de entrada en su territorio cuando la oferta de empleo propuesta en un estado miembro no puede cubrirse mediante mano de obra nacional y comunitaria, o mediante mano de obra no comunitaria residente de forma permanente y legal en dicho estado miembro, y que ya pertenezca al mercado regular de trabajo en dicho estado miembro. Del mismo modo, no se admitirá a un nacional de un tercer país si no ha recibido previamente la autorización de ocupar un empleo.

- b) Garantizar los controles de las personas y la vigilancia eficaz en el cruce de las fronteras exteriores.
- c) Instaurar progresivamente un sistema integrado de gestión de las fronteras exteriores (FRONTEX³ es uno de los dispositivos).

No obstante, en su apartado 4, se expone con claridad meridiana que «el presente artículo no afectará a la competencia de los estados miembros respecto de la delimitación geográfica de sus fronteras». Del mismo modo, el artículo 63 bis indica que la Unión desarrollará una política común de inmigración «destinada a garantizar, en todo momento, una gestión eficaz de los flujos migratorios, un trato equitativo de los nacionales de terceros países que residan *legalmente*⁴ en los estados miembros, así como una prevención de la inmigración ilegal y de la trata de seres humanos y una lucha reforzada contra ambas».

Se añade, además, que la UE «podrá celebrar con terceros países acuerdos para la readmisión, en sus países de origen o de procedencia, de nacionales de terceros países que no cumplan o que hayan dejado de cumplir las condiciones de entrada, presencia o residencia en el territorio de uno de los estados miembros». Pero, posiblemente, el cambio sustantivo más relevante es que el nuevo tratado posibilita que la regulación de las cuestiones relativas a la inmigración pasen a tramitarse por la vía de la adopción de decisiones a través del procedimiento legislativo ordinario por mayoría cualificada y con poderes colegislativos del Parlamento⁵.

Todo ello provoca que la Ley 4/2000 y sus reformas delimiten su ámbito de aplicación «a los que carezcan de la nacionalidad española», es decir, a los extranjeros, pero excluyendo a los ciudadanos comunitarios europeos. El recién incluido apartado 3 del artículo primero, en su última reforma (LO 2/2009), expresa: «Los nacionales de los Estados miembros de la Unión Europea y aquellos a quienes sea de aplicación el régimen comunitario se regirán por las normas que lo regulan, siéndoles de aplicación la presente ley en aquellos aspectos que pudieran ser más favorables». Y es que no debemos olvidar, tal y como se muestra en la exposición de motivos de la presente reforma, que una de las causas que justifica la misma es: «La necesidad de incorporar a nuestro ordenamiento jurídico, a través de la indicada Ley Orgánica, las Directivas

- 3. La Agencia Europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores de los estados miembros de la Unión Europea fue creada por el Reglamento (CE) nº 2007/2004 del Consejo (26.10.2004, DO L 349/25.11.2004). FRONTEX coordina, entre otras materias, la cooperación operativa entre estados miembros en el ámbito de la gestión de las fronteras exteriores; ayuda a los estados miembros a formar los guardias fronterizos nacionales, y proporciona a los estados miembros el apoyo necesario para organizar operaciones conjuntas de retorno. Se encuentra muy vinculado con otros socios de la Comunidad y de la UE responsables de la seguridad de las fronteras exteriores, tales como EUROPOL, CEPOL, OLAF, o la cooperación aduanera.
- 4. La cursiva en el articulado de la normativa expuesto en el texto es de la autora.
- 5. Anteriormente, debían ser objeto de adopción por unanimidad en el Consejo Europeo, y después del trámite de consulta del Parlamento

europas sobre inmigración que están pendientes de transposición o que no se han transpuesto plenamente».

Tras estas consideraciones, diferenciando por la triple normativa existente en materia de extranjería, encontramos tres tipos de sujetos que coexisten en España. En primer lugar y por exclusión de la mencionada ley, los ciudadanos españoles a los que atañe la Constitución española. En segunda instancia, los ciudadanos comunitarios europeos, que se encuentran bajo el amparo del Tratado de Lisboa; y, en tercer y último término, los ciudadanos extracomunitarios a los que compete en exclusiva el objeto central del presente artículo, es decir, la Ley Orgánica 4/2000 y sus reformas. Por este motivo, cuando hablemos de extranjería en este artículo, nos referiremos exclusivamente a estos sujetos.

2. Un breve repaso al marco jurídico estatal

Los últimos quince años del siglo xx supusieron un gran cambio para la sociedad española en todo lo que se refiere a las migraciones, pues la inmigración empezó a consolidarse como una realidad en nuestro país, que dejó de ser un país de emigración para emerger como país receptor de inmigrantes. Además, en esa década fue cuando comenzó a fraguarse la realidad de una España «miembro» de la Unión Europea (UE). El rápido desarrollo económico que se vivió en esta época hasta que comenzó la actual crisis económica, junto con su situación geográfica y su relación de privilegio con determinadas regiones del planeta, la convirtieron en principal destino de muchos extranjeros que buscaban una mejora de sus condiciones de vida, frente a situaciones de marginación, persecución, pobreza, hambre, paro, etc. que predominaban en el país del que procedían⁶.

Para ordenar estos cambiantes escenarios de la realidad social española, los legisladores y gobernantes optaron por promulgar leyes que regularan los nuevos fenómenos sociales emergentes dentro de un contexto que iba adquiriendo complejidad a raíz de la incorporación de España a la UE y de los procesos de globalización actuales. Ambos factores obligaron a mejorar la coordinación entre los distintos niveles normativos, a fin de evitar incompatibilidades jurídicas entre las leyes que rigen a nivel internacional, con la UE y las del propio Estado. Sobre este particular, cabe subrayar cómo el artículo 149 de la Constitución española establece como competencia exclusiva del Estado lo concerniente a nacionalidad, inmigración, emigración, extranjería y derecho de asilo. Esta competencia exclusiva del Estado condiciona las competencias que, por mandato constitucional y estatutario, tienen las comunidades autónomas (CCAA) y las corporaciones locales a la hora de diseñar y ejecutar políticas de integración para la población inmigrante (Aja, 1999; Gomà et al., 1998;

6. No obstante, son muchas las razones que llevan a una persona a iniciar un proyecto migratorio, por lo que debemos apelar a la multicausalidad del fenómeno migratorio. Sobre estas consideraciones, consultar: Blanco, 2000; Durand y Massey, 2003; Hollifield y Bretell, 2000, entre otros autores.

Casey, 1998), lo cual obliga a las comunidades a realizar una serie de juegos lingüísticos que les permitan otorgar a los extranjeros derechos que sólo se suelen conceder a los ciudadanos «nacionales», así como a crear nuevas formas o conceptos de ciudadanía basados en la residencia, a fin de conceder a estos «nuevos ciudadanos» los derechos que sí están al alcance del gobierno regional, como los relacionados con la asistencia sanitaria, la educación, los servicios sociales o la vivienda (Carreras, 2004; Moya, 2004).

A pesar de ello, y como tendremos ocasión de ver, la última reforma 2/2009 ha transferido a las comunidades autónomas algunas de estas competencias en virtud de los nuevos estatutos de autonomía. Sirva como ejemplo lo que el apartado 8 del artículo 38, «Autorización de residencia y trabajo por cuenta ajena», dice: «La concesión de la autorización inicial de trabajo, en necesaria coordinación con la que corresponde al Estado en materia de residencia, corresponderá a las Comunidades Autónomas de acuerdo con las competencias asumidas en los correspondientes Estatutos».

Al situar los antecedentes de la actual Ley de extranjería, debemos retroceder hasta 1985, por ser el año en el que se aprueba la primera Ley Orgánica sobre derechos y libertades de los extranjeros en España (LO 7/1985), la cual estuvo vigente hasta febrero de 2000. La finalidad última de esta ley fue adecuar la normativa sobre extranjería al contexto comunitario. Tuvieron que pasar hasta diez años para que se produjera el primer cambio en la norma a través de la aprobación del Real Decreto 490/1995, en el que se expresaba la naciente preocupación política por la inmigración, la cual se iba incrementando de manera exponencial. Con este real decreto se crea el Foro para la Integración Social de los Inmigrantes. Este real decreto, aunque constituye un primer paso, queda aún lejos de las necesarias políticas de integración social de los inmigrantes, que vendrán años después⁷. Con este primer paso, se trata de elaborar un «estado de la cuestión» mediante la participación y la colaboración de los principales agentes implicados. También supone el reconocimiento de la inmigración como un fenómeno estructural y no coyuntural, puesto que es concebida como un acontecimiento ligado directamente al mercado laboral, en vez de un asunto de orden público.

A partir del año 2000, crece considerablemente la producción legislativa para cooperar en el campo de la inmigración, con acuerdos entre el Estado y las comunidades. Tras las primeras leyes y decretos, la producción legis-

7. Resulta interesante no olvidar la acción pública no normativa estatal en todos estos años. En primer lugar, las competencias estatales a lo largo de este tiempo han estado repartidas entre los ministerios de Interior, Asuntos Exteriores, Trabajo y Asuntos Sociales, Trabajo e Inmigración. Para la coordinación de los mismos, existe desde 1995 la Comisión Interministerial de Extranjería. En 1999, se crea la Secretaría de Estado para la Inmigración y la Extranjería, dependiente del Ministerio del Interior. Actualmente depende del Ministerio de Trabajo e Inmigración. En cuanto a la participación orgánica, se menciona la creación del Foro para la Integración Social de los Inmigrantes y el Observatorio Permanente de la Inmigración, creados en 1995 a partir del Plan para la Integración Social de los Inmigrantes aprobado en 1994. A dicho Plan, le siguieron dos más. En primer lugar, el Plan Greco de 2001 y el PECEI (Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración) de 2007, actualmente en vigor.

lativa cambia en dos aspectos: el contenido responde más a las necesidades de los inmigrantes y el contexto se adapta mejor a la realidad orgánico-administrativa de las comunidades autónomas. En esta época, aparecen los primeros acuerdos entre las instituciones estatales y regionales responsables de la integración social de los inmigrantes, así como las primeras leyes autonómicas que tratan de aplicar medidas a favor de la integración social de los mismos. La siguiente fuente de producción legislativa se produce a través de las propias comunidades, cuyos parlamentos van elaborando normativas sobre inmigración en la medida en que ésta resulta un asunto de relevancia pública.

Finalmente, toda la producción legislativa que se ha llevado a cabo entre 1999 y 2009, queda bajo el paraguas de la última ley orgánica vigente sobre los derechos, los deberes y las libertades de los extranjeros en España, que además incorpora en su título la cuestión de su integración social: Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, modificada por la Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre, por la Ley Orgánica 11/2003, de 29 de noviembre, y por la Ley Orgánica 14/2003, de 20 de noviembre, y por la Ley Orgánica 2/2009, de 11 de diciembre (BOE de 12 de enero de 2000; c.d.e. BOE de 24 de enero de 2000. BOE, de 23 de diciembre de 2000; c.d.e. BOE, de 23 de febrero de 2001. BOE de 30 de septiembre de 2003. BOE de 21 de noviembre de 2003. BOE de 12 de diciembre de 2009).

Dicha ley se ha utilizado como punto de partida en la elaboración de una política migratoria que pretende ser seria y rigurosa, a través de una concepción utilitarista de la inmigración reducida a su papel de suministrador, más o menos eventual, de mano de obra en función de las necesidades inmediatas del mercado laboral.

La «exposición de motivos» de la primera reforma, LO 8/2000, ya contenía entre sus principales objetivos la reconsideración del fenómeno migratorio como hecho estructural. Otro de los objetivos de esta reforma fue la adaptación a las conclusiones alcanzadas en Tampere sobre la creación de un espacio de libertad, seguridad y justicia. La idea que subyace es el cumplimiento del mandato constitucional del artículo 13 de la Constitución Española, «que establece que los extranjeros gozarán en España de las libertades públicas que garantiza el Título I de la misma, en los términos que establezcan los Tratados y la Ley [...]». Se ha intentado conjugar dicho mandato constitucional con los compromisos internacionales adquiridos por España, especialmente los relativos al Consejo de Tampere, donde se trataba de garantizar un trato justo a los nacionales de terceros países. La Ley de extranjería viene a convertirse en una especie de «Constitución para extranjeros en España», ya que la igualdad de derechos se limita a los contemplados en dicha normativa y no en la Constitución española, donde quedan recogidos los derechos concedidos a todos los españoles, incluidos aquellos derechos políticos vedados a los extranjeros⁸. No

8. A no ser que esté reconocido un mecanismo de reciprocidad con el estado de origen.

debemos olvidar que, en el moderno estado nación, el concepto de ciudadanía está vinculado a la nacionalidad y no a otras características adquiridas, como la residencia o el asentamiento del sujeto.

A pesar de los esfuerzos, son muchos los autores (Aja y Arango, 2006; López i Casanovas, 2007; Rius, 2007; De la Dehesa, 2007) que coinciden en mantener que, en general, se puede considerar que las sucesivas reformas de la Ley han pretendido clarificar los requisitos de entrada y permanencia de los inmigrantes en España desde una postura más bien restrictiva, tanto en los aspectos laborales como en aquellos que afectan a la reagrupación familiar, puesto que han perseguido reforzar los instrumentos sancionadores contra la inmigración irregular. La Ley contempla la inmigración más como una visión cercana al control que a la integración, con independencia de que dicha palabra aparezca en el título de la misma.

Por consiguiente, se observa, a lo largo de las reformas de la ley, cierta política continuista en dificultar la entrada por vía legal de los extranjeros extracomunitarios en España. El contingente⁹ es cada vez más restrictivo y se genera una gran bolsa de irregularidad sobrevenida como consecuencia directa de la dificultad de renovar las autorizaciones. También existe una gran dificultad para obtener el visado en el país de origen a aquellos que desde España son admitidos dentro del contingente, lo que no deja de generar una serie de problemas añadidos. Parece claro que, si no se articulan las suficientes vías como para asegurar la entrada legal del inmigrante, éste intentará acceder al espacio de manera irregular. La investigación que Cornelius lleva realizando en la frontera entre Estados Unidos y México desde hace más de dos décadas apunta que «la entrada ilícita de personas sorteja la soberanía de los Estados para controlar sus fronteras y restringir la entrada de extranjeros. Mientras no es seguro que un fuerte posicionamiento público contra la inmigración ilegal convenga al Gobierno que está dividido entre los votantes más conservadores y los poderosos lobbies de empresarios, varios expertos han destacado la “brecha” entre los objetivos de las políticas de control de la inmigración y sus resultados reales» (Cornelius, 2006: 204).

La política migratoria llevada a cabo en España tiene la pretensión de regular las entradas a partir de una demanda con altos componentes de irregularidad. Desde finales del siglo xx, la política migratoria impulsada por el Gobierno redujo las opciones para contratar legalmente a inmigrantes, mientras que en los mercados de empleo crecía de manera imparable la demanda, tanto para empleos regulares, como para otros situados en la economía sumergida. El aumento real del número de inmigrantes, la amplificación que de este hecho se ha realizado por parte de los medios de comunicación, junto con la utilización que han realizado los agentes políticos y sociales de la inmigración como chivo expiatorio de los diferentes «males» que acechan a la sociedad española, han provocado un recelo cada vez mayor de la población de nuestro

9. El artículo 39 de la reforma 2/2009 ha cambiado la denominación de «contingente» por «Gestión colectiva de contrataciones en origen».

país ante la inmigración¹⁰, así como importantes restricciones en la política de extranjería.

En definitiva, la comprensión de la política de inmigración requiere «repasar un proceso normativo que podemos describir como el paulatino abandono de la extranjería como forma de abordar los fenómenos migratorios y el lento acercamiento hacia un modelo, aún inalcanzable, de Ley de inmigración, que [...] regula quién tiene derecho a entrar y permanecer en España y quién debe ser expulsado, pero también las condiciones de convivencia entre nosotros de un número creciente de inmigrantes estables» (Santolaya, 2006: 129). A continuación, nos detenemos a analizar el contexto social y político en el que se ha ido gestando la Ley y sus reformas, así como los principios generales que defiende.

3. Contexto sociopolítico donde se gesta la actual Ley de extranjería y sus reformas

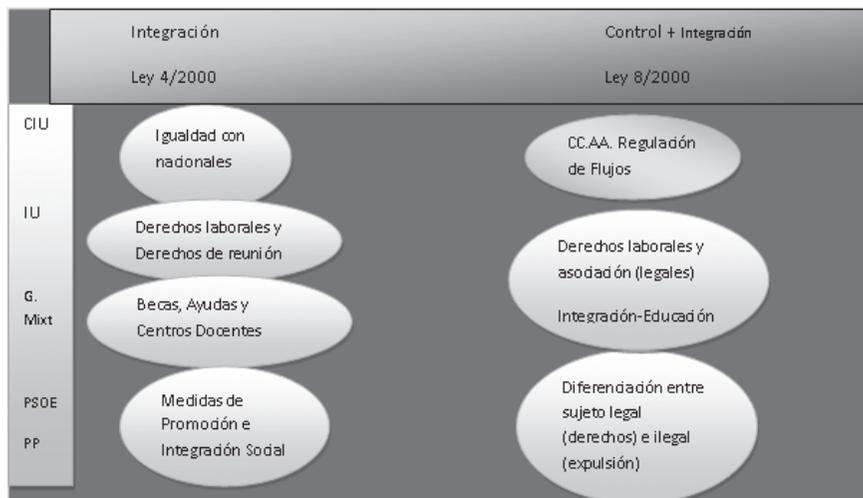
La Ley 4/2000 se elaboró durante el último tramo de la primera legislatura del Partido Popular (PP), en la que no contaba con mayoría absoluta, por lo que tuvo que pactar habitualmente con otras fuerzas para conseguir sacar adelante muchas de sus propuestas. En ese momento, se hacía necesaria una reforma o un cambio de la ley de extranjería anterior, la Ley 7/1985, que había quedado completamente obsoleta, puesto que tenía una clara visión policial y de control de las personas emigrantes. El proyecto de elaboración de la nueva ley fue bien acogido por la mayoría de los grupos parlamentarios. Se dedicó más de un año a la preparación del texto y se buscó un amplio consenso político (Relaño, 2004; Pérez Díaz, 2001). Los promotores de esta ley fueron Convergència i Unió (CiU), Izquierda Unida (IU) y el Grupo Mixto, y sobre sus propuestas se inició el debate y el borrador de lo que sería la Ley 4/2000.

La tramitación parlamentaria se caracterizó por el acuerdo de todos los grupos y de cierta parte del PP, encabezada por el entonces ministro de Trabajo y Asuntos Sociales, Manuel Pimentel. Pero la oposición a la ley estuvo encabezada por otro sector del propio partido en el Gobierno. Finalmente, el PP siguió esta segunda línea y rechazó la ley, que fue aprobada sin su apoyo por el Parlamento. Una de las promesas electorales de este partido fue la inmediata reforma de la Ley 4/2000 si volvía a ganar las elecciones generales, como así ocurrió, y esta vez con mayoría absoluta en las dos cámaras.

Como se puede observar en el gráfico 1, la Ley 4/2000 se caracterizó por ser una de las leyes más progresistas de la UE en materia de inmigración (Relaño, 2004), ya que, en su esencia, procuraba dotar a los extranjeros con los mismos

10. La población aumenta su rechazo a la inmigración y pide leyes más restrictivas, de acuerdo con el informe *Evolución del racismo y la xenofobia en España (2009)* presentado por el Observatorio del Racismo, del Ministerio de Trabajo e Inmigración. Un 42% de los casi 3.000 encuestados ve «demasiado tolerantes» las leyes que regulan la entrada y la permanencia de extranjeros en España, lo que supone 18 puntos más con respecto a la última vez que se planteó esa pregunta hace cinco años, cuando respondió en ese sentido un 24%.

Gráfico 1. Comparación entre la Ley 4/2000 y su reforma, Ley 8/2000



Fuente: elaboración propia del equipo de investigación.

derechos que los españoles. Se defendía la *máxima cota de derechos y libertades* para los inmigrantes que vivían en España, sin necesidad de permisos de residencia o trabajo como requisitos para acceder a algunos de esos derechos, se flexibilizaban todo lo posible los trámites administrativos para poder conseguir uno de estos permisos y se desligaba el permiso de residencia a la obtención de un permiso de trabajo. El empadronamiento, y en algunos casos ser residente, sí eran requisitos previos para ser sujeto de algunos derechos.

Además, el principio de universalidad del Estado de bienestar se extendía por igual a esta nueva población en la mayor parte de las prestaciones sociales. Era, por tanto, una ley con un marcado carácter social y realmente orientada a facilitar la integración de los inmigrantes desde la premisa de que no puede haber plena integración si no hay igualdad desde el primer momento, «pues la adquisición de derechos y libertades no puede considerarse el fin de la integración, sino su origen» (Solanes, 2008). Esta ley vio la luz por muy poco tiempo, por lo que sus consecuencias no se pudieron evaluar. Ni siquiera se llegó a elaborar el Reglamento de ejecución, pues el PP consideró que, si ganaba en las cercanas elecciones, con la reforma de la Ley que llevaría a cabo, se desarrollaría el Reglamento correspondiente.

Las elecciones del año 2000 otorgaron la mayoría absoluta al PP, que, fiel a su promesa electoral, inició la reforma de la Ley 4/2000 contra la opinión de todos los demás partidos. Dicha reforma fue considerada una nueva ley, ya que modificaba la mayor parte del articulado e imprimía un carácter menos innovador, puesto que ponía otra vez el énfasis en el control de los flujos y en la diferenciación entre el inmigrante irregular (ilegal) y el regular (legal)

como fundamento de la concesión de derechos. Aunque, en la aprobación de la reforma, el PP contó con el apoyo de CiU y de Coalición Canaria (CC), el consenso en torno al texto fue menor que con la ley anterior, ya que otros partidos, como el Partido Nacionalista Vasco (PNV), IU, el Grupo Mixto e incluso el Partido Socialista Obrero Español (PSOE) retiraron su apoyo al PP, al comprobar como éste no incluía el gran número de enmiendas presentadas ante el Congreso por dichos grupos parlamentarios.

A pesar de todo, PSOE y CiU consiguieron, durante la tramitación parlamentaria de la reforma, la introducción de algunas de sus propuestas, que formaron parte del texto definitivo. Destacan, entre otras, el papel de las comunidades autónomas en la regulación del control de flujos (CiU) y la concesión de los derechos de asociación, reunión, sindicación y huelga, así como el acceso al sistema educativo no obligatorio como medio indispensable para avanzar en la integración social (PSOE) (Pérez Díaz, 2001; Relaño, 2004),

Tanto la reforma como su reglamento de ejecución fueron fuertemente criticados por importantes agentes sociales, como la Iglesia, los sindicatos, las organizaciones de voluntariado y, cómo no, por los partidos políticos, que presentaron recursos de inconstitucionalidad a la parte y a la totalidad del articulado. Dichos recursos encontraron respuesta casi dos años después en una sentencia del Tribunal Supremo (20 de marzo de 2003), en la que se confirmaba la ilegalidad de trece apartados del Reglamento. Esta sentencia dio origen a una nueva reforma de la Ley (Ley 14/2003) que también consiguió ganar más detractores que defensores, pues aún se vio más acentuado el marcado carácter restrictivo de aquella¹¹ (ver gráfico 2).

11. Si bien se ha analizado también la Ley 11/2003, no ha quedado plasmada en el gráfico, porque supuso una modificación muy escueta (art. 57, 61 y 62), ya que los principales cambios van dirigidos a la LO 10/1995 del Código Penal y a modificar el Código Civil. Ya en la «Exposición de motivos» de la Ley 11/2003, contextualiza esta norma dentro del I Plan de lucha contra la delincuencia, que propone actuaciones que se dirijan a fortalecer la seguridad ciudadana, a combatir la violencia doméstica y a favorecer la integración social de los extranjeros. Con esta ley se trata de dar una respuesta en el ordenamiento jurídico penal a la delincuencia profesionalizada, ya sean delitos menores pero repetidos, o delitos de mayor envergadura, valorando y combinando la cualidad y la cantidad del delito a la hora de imponerle un grado penal. La segunda cuestión que se aborda es la violencia doméstica, la cual debe evitarse a través de medidas preventivas, asistenciales y con una clara intervención social, pero sin olvidar, por otra parte, aquellas medidas legislativas que protejan a las víctimas y repriman a los maltratadores, tal y como intenta responder la articulación de esta ley. Por último, el siguiente bloque de medidas va dirigido a los extranjeros que delinquen y quedan sin encontrar respuesta penal a sus actos. Mediante esta nueva ley, se procura evitar la impunidad del extranjero reforzando el proceso de expulsión en caso de delitos con condenas inferiores a seis años y promoviendo, a partir de los seis años, un modelo mixto de prisión y expulsión. La lucha contra el tráfico ilegal de personas es un objetivo que se adhiere a estas medidas, pues el tráfico impide, obviamente, la correcta integración de los extranjeros en el país de destino. Esta ley incorpora la tipificación de un nuevo delito, antes innecesario por ser una práctica cultural ajena a nuestra sociedad y que, si bien es una práctica muy minoritaria en nuestro país, se necesitaba una regulación al respecto. Nos referimos a la mutilación genital o ablación, que puede darse en miembros de otras culturas, pero que de ningún modo debe ser aceptada. También se recoge la otra cara de estas nuevas

Gráfico 2. Comparación entre la Ley 4/2000, la Ley 8/2000 y la Ley 14/2003.

Fuente: elaboración propia del equipo de investigación.

Un cambio en el panorama político llevó al PSOE al poder en las elecciones de marzo de 2004. En dicho contexto, se elaboró un nuevo reglamento que logró un mayor consenso entre los actores políticos y sociales. Este reglamento intentó incorporar a la legislación vigente las propuestas de carácter social que habían sido rechazadas por el PP en las anteriores reformas. A pesar de ello, el Reglamento se encontraba limitado por una ley (Ley 4/2000 y sus reformas) que, aparentemente, era contraria a las tradicionales posturas del PSOE, ya que la imagen que se transmitía a la opinión pública era la de un PP demasiado preocupado por el control (Ley 8/2000, Ley 11/2003 y Ley 14/2003), frente a los restantes partidos, que defendían una política centrada en la integración social de los inmigrantes. No obstante, con la llegada del PSOE al Gobierno, la Ley no sufrió modificación alguna que apostara por una línea contraria.

Del mismo modo, la última reforma realizada durante la legislatura del Gobierno socialista el diciembre de 2009 tampoco ha supuesto ningún cambio sustantivo de dirección (180 votos a favor —PSOE, CiU y CC— y 163 en contra —PP, IU-ICV, ERC y PNV—). Lo que sí parece cierto es que se conforma como una de las reformas más claras de la Ley, al haberse modificado más de sesenta artículos de los setenta y uno que contiene. Subrayamos, como elemento transversal de reforma, la fuerte diferenciación existente en todo el entramado de la Ley entre el «ser» extranjero y el «ser» nacional. Por ejemplo,

realidades sociales, puesto que se otorga la posibilidad de separarse o divorciarse a mujeres que no encuentran este derecho recogido en su legislación nacional o, si se encuentra, está de forma discriminatoria (Iglesias et al., 2010).

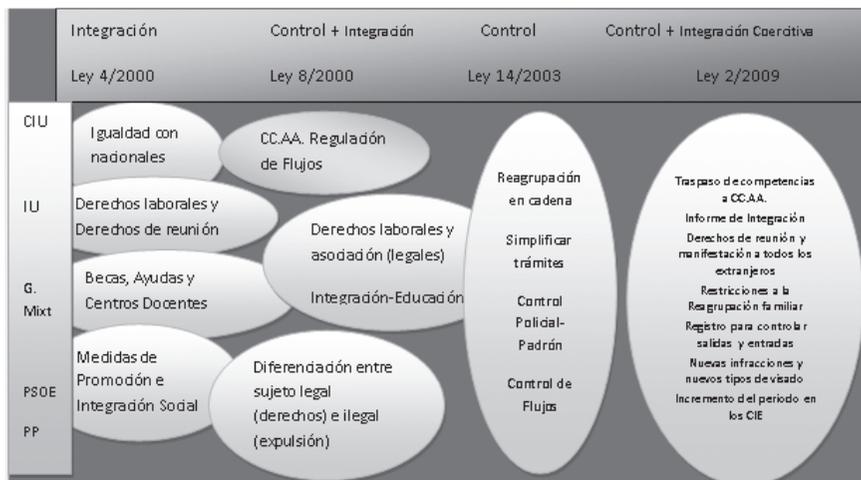
el apartado 3 del artículo 2 ha incorporado el vocablo «sus» en dicho articulado para hacer alusión a los extranjeros: «las normas relativas a *sus* derechos fundamentales se interpretarán de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y con los Tratados y Acuerdos Internacionales sobre las mismas materias vigentes en España [...]».

Del igual manera, el apartado 3 del artículo 6 que en el texto anterior hacía alusión a: «Los Ayuntamientos incorporarán al padrón y mantendrán actualizada la información relativa a *los extranjeros* que residan en el municipio» ha cambiado su articulado para hacer referencia «a ellos» («Los Ayuntamientos incorporarán al padrón y mantendrán actualizada la información relativa a *ellos*») Muy posiblemente, este cambio en la denominación responda al intento de no estigmatizar al extranjero a través de la reducción del número de alusiones a dicho vocablo¹². Pero, al contar el número de veces que aparece el término en dicha reforma, se observa que el mismo aparece hasta 213 veces, como tendremos ocasión de ver en el siguiente epígrafe. A pesar de todo, si este es el efecto que se pretendía conseguir, apenas se alcanza, porque, al hacer referencia de manera continuada al vocablo «ellos», se constata cierta institucionalización de la alteridad. La alteridad es percibida como un no-yo, como lo absolutamente ajeno, como lo externo o como un referente de oposición respecto al yo (Alejos, 2006).

Cabe mencionar como novedad la incorporación a la Ley de nuevos artículos sobre integración en su última reforma, aunque nosotros hemos optado por denominar este giro como *integración coercitiva*, pues, lejos de promover dicha integración a través de la convivencia, se presenta con un cierto carácter impositivo, tal y como se puede ver en el gráfico 3. Nos detenemos en dicha consideración.

Con la última reforma de la Ley, España ha adoptado un planteamiento que se aleja de la *bidireccionalidad* por la que apuesta el PECCI¹³, puesto que se inclina por una integración basada no sólo en los aspectos económicos y sociales de la integración, sino también en aquellos elementos relacionados con la diversidad cultural y religiosa. De manera concreta, el apartado 2 del artículo 2 ter, reza de la siguiente forma: «Las Administraciones Públicas incorporarán el objetivo de la integración entre inmigrantes y sociedad receptora, con carácter transversal a todas las políticas y servicios públicos [...] Especialmente, procurarán, mediante acciones formativas, el conocimiento y respeto de los valores

12. Santamaría (2002) realiza un repaso muy exhaustivo en torno al hecho que supone utilizar este vocablo. Finalmente mantiene que: «la extranjería no remite, por tanto, a una clara oposición entre interior/exterior, como el sentido común nos lo representa, sino a un complejo y sinuoso espacio estriado que conjuga diversos grados de inclusiones y exclusiones, de ordenaciones y subordinaciones».
13. Es decir, un modelo que dé cuenta de un «proceso de adaptación mutua de dos segmentos socioculturales, mediante el cual: a) la minoría se incorpora a la sociedad receptora en igualdad de condiciones, derechos, obligaciones y oportunidades con los ciudadanos autóctonos, sin que ello suponga la pérdida de sus culturas de origen, y b) la mayoría acepta e incorpora los cambios normativos, institucionales e ideológicos necesarios para que lo anterior sea posible» (Pumares, 1998).

Gráfico 3. Comparación entre la Ley 4/2000 y sus modificaciones

Fuente: elaboración propia.

constitucionales y estatutarios de España, de los valores de la Unión Europea, así como de los derechos humanos, las libertades públicas, la democracia, la tolerancia y la igualdad entre mujeres y hombres, y desarrollarán medidas específicas para favorecer la incorporación al sistema educativo, garantizando en todo caso la escolarización en la edad obligatoria, el aprendizaje del conjunto de lenguas oficiales, y el acceso al empleo como factores esenciales de integración».

Lo que en un principio emerge como recomendación, toma un carácter coercitivo, al tenerse en cuenta dicha consideración en la renovación de la residencia temporal. De manera concreta, el artículo 31, en lo referente a la autorización de residencia temporal, en su apartado 7, mantiene que: «A los efectos de dicha renovación, se valorará especialmente el esfuerzo de integración del extranjero que aconseje su renovación, acreditado mediante un informe positivo de la Comunidad Autónoma que certifique la asistencia a las acciones formativas contempladas en el artículo 2 de esta Ley».

No sólo se tendrá en cuenta este hecho para la renovación de dichas autorizaciones, sino que también se pedirá dicho informe para la autorización por arraigo. Concretamente, el apartado 3 del artículo 68 dice: «Con carácter previo a la concesión de autorizaciones por arraigo, las Comunidades Autónomas o, en su caso, los Ayuntamientos, emitirán un informe sobre la integración social del extranjero cuyo domicilio habitual se encuentre en su territorio». Pero el carácter casi impositivo se hace aún más palpable en la última reforma cuando leemos, en su disposición adicional quinta, la modificación de la Ley, de 8 junio de 1957, del Registro Civil, en su artícu-

lo 63: «Las autoridades competentes para la tramitación y resolución de las solicitudes de adquisición de la nacionalidad por residencia, para la exclusiva finalidad de resolver la solicitud presentada por el interesado, recabarán de oficio de las Administraciones Públicas competentes cuantos informes sean necesarios para comprobar si los solicitantes reúnen los requisitos exigidos en el artículo 22 del Código Civil, sin que sea preciso el consentimiento de los interesados. En cualquier caso, el interesado podrá aportar un informe emitido por la Comunidad Autónoma a efectos de acreditar su integración en la sociedad española». Además, al carácter coercitivo de la integración, se añade cierta discrecionalidad que genera mayor indefensión, en tanto en cuanto no se explicitan indicadores objetivos de integración social en la Ley, por lo que, en la mayoría de los casos, queda a expensas de lo que dictaminen las comunidades autónomas.

Otros elementos novedosos que aparecen en la última reforma de la Ley son la traslación a la Ley de las formas de acceso laboral que hasta ahora estaban en el Reglamento y el intento de regular la integración (Aja, Arango y Oliver, 2009). Destaca, además, el reconocimiento a los irregulares del derecho de asociación, reunión, manifestación, sindicación y huelga, y se prolonga el derecho a la educación de los hijos hasta los dieciocho años. Además, se extiende el derecho de la reagrupación familiar a la pareja de hecho (aunque la contrapartida sea que se limita la reagrupación de los ascendientes a los mayores de sesenta y cinco años). De igual modo, el reagrupante debe poseer un permiso de residencia de larga duración.

Por su parte, se han mejorado aspectos concretos de la protección a las víctimas, de la trata de personas, el control de los centros de internamiento (aunque la contrapartida haya sido el aumento del número de días) y la coordinación entre las administraciones. De igual modo, se introducen derechos adicionales para aquellas mujeres que sean víctimas de violencia de género, con independencia de su situación administrativa. Se amplían, a su vez, las competencias autonómicas. Sirva como ejemplo el hecho de que a las comunidades autónomas se les permita concluir acuerdos con los gobiernos de los países de origen de los menores inmigrantes no acompañados (MINA) para realizar políticas que impulsen a los jóvenes a permanecer en su entorno.

Pero, a pesar de la reforma, siguen sin abordarse problemas clave de régimen jurídico, como la situación de los expulsados que continúan en el país, los menores no acompañados o la decisión y el control judicial sobre internamientos. Del mismo modo, el sistema de permisos se ha complicado bastante, puesto que se amplía la distancia entre el grupo de inmigrantes que ocupan los puestos laborales más cualificados, y aquellos inmigrantes que no cumplen los requisitos ni siquiera para estar en el territorio (irregulares, extranjeros que no superan el «esfuerzo de integración»). Esto provoca una fragmentación de los mercados que tiene su correlato en el incremento de la etnoestratificación social y, por ende, en la emergencia del conflicto si dicha diferenciación normativa se traslada al imaginario colectivo.

4. Análisis terminológico de los contenidos de la Ley

El término «extranjero» es la palabra más repetida en las cuatro leyes analizadas. A priori, la utilización de dicho término no supone más que la confirmación de que se trata de leyes de extranjería destinadas a los extranjeros. La mayoría de sus artículos hacen alusión a este concepto para distinguir a los nacionales de los no nacionales (extranjeros). No obstante, ya se ha advertido de los peligros que entraña la incidencia en dicha consideración en lo que se refiere a generar actitudes prejuiciosas en torno a la diferenciación. Pero la diferencia jurídica no solo se queda en esta distinción, sino que también engloba una amplia tipología: extranjeros comunitarios y extranjeros de terceros países, que se rigen por regímenes diferentes (régimen comunitario o general). A su vez, también se distingue entre «extranjeros residentes», que tienen permiso para residir temporal o permanentemente, de aquellos extranjeros que carecen de dicha autorización. Esto conlleva a que las palabras «visado», «permiso» o «autorización» sean otros de los términos que más se repiten.

En este sentido, es interesante la variedad de conceptos dirigidos a marcar las diferencias entre unos extranjeros y otros, lo cual crea una auténtica escala de derechos y libertades según sea el estatus jurídico del sujeto en cuestión. No sólo encontramos varios sujetos que se regulan por normas diferenciadas por su nacionalidad, sino que, en función de la situación administrativa de los ciudadanos extracomunitarios, se hallan diferentes niveles jerárquicos, en clara correlación con la asunción de derechos, al igual que si de una carrera de obstáculos de cualquier videojuego se tratara.

Tras el término «extranjería», tal y como se observa en la tabla 1, en la Ley 4/00 y 8/00, los primeros puestos (cambiando el orden) los copan tres términos de gran importancia: «trabaj***», «residen***» y «derecho». Estos vocablos son superados en la 14/2003 sólo por «visado» y «autorización», al igual que sucede en la Ley 2/2009. ¿Qué significado podemos dar a estos valores? Si desconociéramos el contenido de la Ley, y guiándonos tan sólo por la presencia numérica de dichos términos, llegaríamos a la conclusión de que, tratándose de una ley de extranjería, intenta regular la situación de los extranjeros en función del trabajo, de su capacidad laboral y de la oferta de empleo que pueda existir en la sociedad de acogida. Se concluye que esta ley entiende que el extranjero viene a trabajar y, por tanto, intenta legislar dicha realidad incidiendo en una especie de metonimia entre el término «inmigración» y «extranjería»¹⁴.

La residencia se convierte en una condición previa, posterior y simultánea al trabajo. Si eres residente, puedes acceder a una ocupación, y si quieres ser residente, debes demostrar que tienes un contrato laboral. Las autorizaciones de

14. A pesar de que, en numerosas ocasiones, se utilizan como si se hiciera alusión a una misma realidad, lo cierto es que ambos términos son diferenciales. La inmigración es aquel término que designa los cambios de residencia más o menos permanentes, y que, por lo común, son debidos a factores económicos, laborales, sociológicos o políticos. Por su parte, el concepto extranjero designa a aquellas personas que no poseen la nacionalidad del país donde viven (Soriano, 2008).

Tabla 1. Clasificación ordinal de los términos más destacados en cada ley

Ley 4/2000		Ley 8/2000		Ley 14/2003		Ley 2/2009	
N	Término identificado	N	Término identificado	N	Término identificado	N	Término identificado
130	Extranjero	140	Extranjero	102	Extranjero	213	Extranjero
71	Trabaj***	78	Residen***	49	Visado	172	Residen***
69	Residen***	77	Trabaj***	43	Autorización	168	Autorización
69	Derecho	58	Derecho	41	Residen***	152	Trabaj***
39	Permiso	58	Permiso	32	Trabaj***	97	Derecho
25	Autorización	40	Expuls***	28	Derecho	68	Inmigra***
24	Expuls***	35	Sanci***	21	Entrada	65	Expuls***
23	Entrada	34	Autorización	21	Inmigra***	65	Menor
23	Sanci***	29	Entrada	20	Reagrupa***	61	Reagrupa***
19	Inmigra***	22	Visado	15	***padro***	53	Visado
16	Menor	21	Reagrup***	14	Expuls***	49	Sanci***
10	Visado	21	Inmigra***	13	Empleo	39	Integra***
9	Documentación	19	Menor	12	Sanci***	37	Entrada
9	Empleo	16	Integración	7	Permiso	32	CC.AA.
8	Salida	9	Empleo	6	Documentación	26	Empleo
7	Reagrupa***	8	Documentación	6	Control	14	Irregular
6	***padro***	6	Salida	6	CC.AA.	12	Ciudadanía
8	Integración	6	Control	5	Menor	9	Documentación
2	CC.AA.	5	CC.AA.	10	Integración	9	Control
0	Control	2	***padro***	2	Salida	9	Permiso

Los términos con *** son las palabras con raíz (p. e.: «residen***» hace alusión a «residen», «residencia», «residente», «residentes», etc.).

Fuente: elaboración propia a partir del trabajo del equipo de investigación.

trabajo y residencia suelen estar ligadas, aunque las autorizaciones de residencia también son variadas: «estancia», «residencia temporal», «residencia permanente» y casos especiales (estudiantes, razones humanitarias como refugiados, apátridas, indocumentados, menores no acompañados o reagrupación familiar).

En lo que respecta a los derechos —que se otorgan en diferente grado según la situación jurídica del extranjero—, aparecen en primer lugar el acceso a los derechos civiles. Estos se encuentran garantizados por la Carta de Derechos Humanos y la Constitución. En segundo lugar, diferenciamos los derechos sociales. Por un lado, se hallan aquellos que son accesibles a todos los extranjeros sin excepción (servicios sociales y prestaciones básicas, también atención sanitaria de urgencia) y, por otro lado, se encuentran los que son accesibles sólo si estás empadronado (sanidad o educación), o si eres residente (derecho al trabajo y a la seguridad social). Por último, emergen los derechos políticos, a los que tienen acceso restringido la mayor parte de los extranjeros del régimen general¹⁵.

15. El régimen general se asigna a aquel extranjero a quien no resulta de aplicación el régimen comunitario y se le aplica con carácter principal el régimen establecido en la Ley Orgánica 4/2000 y sus reformas.

En la LO 14/2003, los términos «visado» y «autorización» ganan en importancia frente a los otros términos por dos motivos fundamentales: el principal es que esta ley está muy centrada en el control de los extranjeros mediante la mejora de los procedimientos administrativos, y de ahí la importancia de los «visados», que cumplen una doble función. Primero, permitir la entrada y, segundo, habilitar para permanecer en la situación para la que ha sido expedido el visado. La otra causa es que, donde antes se utilizaba el término «permiso», ahora se debe poner «autorización»¹⁶, por lo que una palabra agrupa lo que antes aparecía en dos¹⁷. De igual manera sucede con la Ley 2/2009.

Los siguientes conceptos que encontramos en las cuatro leyes varían en el orden, lo cual da lugar a múltiples combinaciones. «Expulsión***», «entrada» y «sanción***» predominan en el articulado de las dos primeras leyes, mientras que en la tercera hay algunas interferencias, como «reagrupación» o «inmigración». En el caso de la LO 4/2000 y la LO 8/2000, el control de los flujos se manifiesta de manera distinta. En la LO 4/2000, se observa un control menos restrictivo, al facilitar la entrada. De igual modo, cuando se trate de residentes permanentes (art. 53.1, 53.2), se hace uso de la expulsión en casos concretos y muy restringidos. En cambio, en la LO 8/2000, la presencia ilegal en el territorio español se introduce como infracción sancionable con la expulsión. Esta medida se justifica por las orientaciones del Consejo Europeo de Tampere, en la referencia a la necesidad de combatir la inmigración ilegal.

Dicha tendencia ha permanecido en las reformas sucesivas. Es subrayable, además, el casi imperceptible uso de expresiones o palabras que hagan referencia al codesarrollo, al desarrollo de los países de origen o a la cooperación al desarrollo, que supuestamente es el tercer pilar de la política de inmigración. La mayoría de los términos presentes en la Ley están orientados a gestionar los flujos migratorios, con lo cual se enfatiza la dimensión del control y quedan diluidos los aspectos más relacionados con la integración social y sobre todo con el codesarrollo y la adquisición de derechos sociales y políticos.

5. A modo de conclusión. La gestión de la diferencia como conflicto potencial

El análisis realizado a partir de las diferentes leyes indica que la ley trata de responder a las necesidades técnicas (normativas y administrativas) de la nueva realidad de la extranjería en España. Eso quiere decir que una necesidad técnica se satisface con una respuesta técnica y, en el caso de la ley, encontramos una respuesta técnica a las nuevas necesidades demandadas por los extranjeros y por las instituciones. Obviando cualquier discurso ideológico, los consensos

16. Ley 14/2003: Disposición adicional única. Sustitución del término «permiso» por el de «autorización». Todas las referencias al término «permiso» incluidas en la Ley Orgánica 4/2000, modificada por la Ley Orgánica 8/2000, serán sustituidas por el término «autorización».

17. Compruébese que, en la LO 4/2000, «permiso» y «autorización» suponen $39 + 25 = 64$, y en la LO 8/2000: $58 + 34 = 92$.

alcanzados entre los principales partidos son una muestra de que las responsabilidades de gobierno pesan más que los discursos ideológicos a la hora de gestionar fenómenos de importante repercusión social como es la inmigración.

El análisis sintetizado en las tablas ofrecidas con anterioridad indica que la lógica del discurso de los agentes políticos se centra de manera mayoritaria en el «control social». Es decir, las propuestas o iniciativas del PP, del PSOE, de CiU o de CC se hallan dentro de un esquema cognitivo que tiene al «control social» como código central, y del que emanan los restantes significados y discursos. Por tanto, donde se construye la diferencia ideológica es a partir de esta premisa, ya que la mayoría de los partidos políticos se muestran de acuerdo con la necesidad tanto de controlar el acceso al territorio, como de controlar socialmente a la nueva población. Esta situación genera una fractura cada vez más diferenciada entre el «ellos» y el «nosotros» que puede derivar en la emergencia de un potencial conflicto enraizado en el imaginario colectivo de la sociedad española ¿Cómo se puede pedir a la población española que no diferencie socialmente a los extranjeros si normativamente existe dicha diferenciación?

La llegada de extranjeros provoca la activación de múltiples procesos socio-políticos con el fin de lograr la socialización efectiva de estos «recién nacidos» en la sociedad en la que se incorporan, que es, en definitiva, la meta que persiguen los actores políticos mencionados. El extranjero se enfrenta a una doble paradoja. Por un lado, ya ha superado «la niñez», es decir, se ha conformado como persona a través de su socialización. Por otro lado, se le exige un nuevo proceso de socialización mucho más intenso que a los sujetos que llevan residiendo en la sociedad de acogida desde su nacimiento. Este proceso de socialización no aspira a la transformación íntima del individuo, a cambiar sus valores más profundos, o a despersonalizarlo, sino que se «conforma» con que el individuo muestre un comportamiento determinado que permita la convivencia en sociedad. Es, en este sentido, socializador, donde la presencia de LO 4/2000 y sus reformas adquiere todo su sentido.

Con el extranjero que tiene cierta edad y llega a España para trabajar, la sociedad de destino pretende que alcance una serie de metas como el aprendizaje de la lengua, el cumplimiento de normas cívicas que no alteren el orden y la convivencia social, y el cumplimiento de obligaciones con las instituciones públicas (pago de impuestos, papeles en regla, regularización, etc.). El discurso es de respeto mutuo. Se insiste en la necesidad de que conozcan la cultura de referencia del país y la respeten (aunque no la compartan) y de que vivan según su cultura en el ámbito privado, y en algunas ocasiones en el ámbito público, siempre que no vayan en contra de los valores y las normas dominantes establecidas.

La última reforma de la Ley enfatiza esta consideración. Si la LO 7/1985 fue un trámite para entrar en la CEE, la LO 4/2000 y sus reformas han intentado regular el aumento exponencial de la población extranjera (elemento demográfico); las demandas del mercado laboral (elemento económico); la seguridad en su acepción maximalista (elemento cultural); el tratamiento jurídico diferenciado (elemento político), y, por último, la convivencia (elemento social). Pero, como

se viene señalando a lo largo de todo el texto, las consecuencias no previstas del articulado están provocando una fractura cada vez más intensa entre el «ellos» y el «nosotros». Dicha circunstancia hace cada vez más inalcanzable la realización de puentes que posibiliten el entendimiento y el diálogo, en vez del enfrentamiento y la diferenciación, cuando no una segmentación profunda del mercado de trabajo en función de la nacionalidad y el género¹⁸. Esta situación es un caldo de cultivo para que se consoliden discursos cada vez más xenófobos.

Desde la década de 1980, se está produciendo un nuevo discurso denominado «nuevo racismo». «Poco importa en este sentido el que la noción de “raza” no tenga ya ningún valor desde el punto de vista de la taxonomía científica y la genética de las poblaciones, pues desde el punto de vista sociológico, razas reales y razas imaginadas (o, si se quiere, “culturas”) cumplen el mismo papel simbólico en la construcción de las diferencias raciales» (Barker, 1981; Balibar y Wallerstein, 1988). Se trata de un tipo de racismo que, si bien difiere de las formas clásicas del racismo tradicional, en su estrategia de racialización, no necesita recurrir a una teoría biológica acerca de la inferioridad por herencia biológica. Para tratar como inferiores a determinados tipos de personas, tan solo es necesario considerarlos portadores de una esencia cultural incompatible con el progreso civilizatorio occidental (Terren, 2002: 84).

Las migraciones internacionales ponen en contacto a grupos culturalmente diferentes, lo cual genera (en muchas ocasiones) un proceso de defensa de los grupos étnicos culturalmente homogéneos. Blanco (1993: 129) mantiene que «para que se produzca un contacto interétnico, basta con que existan dos (o más) grupos étnicos en interacción; esto es, que se produzca un encuentro entre dos categorías adscriptivas previamente definidas: el nosotros y el ellos. La inmigración es generadora (o reactivadora) de la etnicidad, en tanto que supone la inserción de otro (inmigrante extranjero) en el territorio perteneciente, y sentido como tal a un nosotros (autóctonos)».

Todo ello ha generado la imposición de un doble filtro al inmigrante, a pesar de encontrarse también sometido a la legislación del país de acogida. La política migratoria se encuentra en alerta constante ante la presencia del inmigrante, lo que conlleva a generar una fractura cada vez mayor en la diferenciación entre el «ellos» y el «nosotros». Dicha circunstancia promueve una desigualdad real más que una integración fáctica. La amenaza de derivar en un modelo asimilacionista se encuentra muy presente en esta forma de gestionar la migración.

Mientras persista una dualización jurídica entre el extranjero extracomunitario y el nacional español tan presente como la actual, no se podrá esperar un cambio en las relaciones de poder en el mercado laboral, lo cual consolidará

18. Pajares (2009) indica que «los extranjeros están más concentrados en las categorías bajas. Ello es especialmente apreciable en la categoría de trabajadores no cualificados, en la que está el 11,2% de los trabajadores españoles y el 33,4% de los trabajadores extranjeros. En cambio, en los grupos que corresponden a las categorías más altas, los españoles están en proporciones mucho más elevadas que los extranjeros». Del mismo modo, un reciente informe elaborado por la Federación de Mujeres Progresistas afirma que el 80% de las mujeres inmigrantes que vive en España, en situación regular o irregular, trabaja como empleadas de hogar.

cada día más la etnoestratificación de dicho mercado máxime en un contexto de acentuada crisis económica como la que vivimos. Pero no quiero terminar este artículo sin recordar las reflexiones de Wallerstein¹⁹ (1999: 39) sobre estas consideraciones: «Quizás tendríamos que deconstruir sin erigir estructuras para deconstruir, que acaban siendo estructuras para mantener lo viejo bajo el disfraz de lo nuevo [...] Quizás tendríamos que entrar en un futuro incierto, intentando recordar meramente en qué dirección estamos yendo. Quizás tendríamos que re-evaluar constantemente si de hecho lo que estamos haciendo es deconstruir un sistema desigualitario o reforzarlo. Sé que esto parecerá tanto vago como ingenuo, pero nuestros tozudos sesgos organizativos poco sentimentales de los últimos cien años no es que hayan salido muy airosos».

Referencias bibliográficas

- AJA, Eliseo (1999). *El Estado Autonómico: Federalismo y hechos diferenciales*. Madrid: Alianza Editorial.
- AJA, Eliseo y ARANGO, Joaquín (2006). *Veinte años de inmigración en España: Perspectiva jurídica y sociológica (1985-2004)*. Barcelona: Fundación CIDOB.
- AJA, Eliseo; ARANGO, Joaquín y OLIVER, Josep (2009). *La inmigración en tiempo de crisis: Anuario de inmigración en España*. Barcelona: Bellaterra.
- ALEJOS GARCÍA, José (2006). «Identidad y alteridad en Bajtín». *Acta Poética*, 27, 45-61.
- BALIBAR, Etienne y WALLERSTEIN, Immanuel (1988). *Raza, nación y clase*. Madrid: Iepala.
- BARKER, Martin (1981). *The New Racism Conservatives and the Ideology of the Tribe*. Londres: Junction Books Barkan.
- BLANCO, Cristina (1993). *La integración de los inmigrantes en las sociedades receptoras*. Bilbao: Universidad de Deusto.
- (2000). *Las migraciones contemporáneas*. Madrid: Alianza.
- BRUBAKER, William Rogers (1989). *Immigration and the Politics of Citizenship in Europe and North America*. Nueva York: Lanham.
- CARRERAS, Nuria (2004). «Nuevos ciudadanos y políticas locales». En: VV.AA. *España en la construcción de una política europea de inmigración. I Seminario Inmigración y Europa*. Barcelona: CIDOB, 22-26.
- CASEY, John (1998). «Las políticas de integración de los inmigrantes: la regulación de admisión y la acción integradora». En: SUBIRATS, Joan y GOMÀ, Ricard (coords.). *Políticas públicas en España*. Barcelona: Ariel, 317-340.
- CORNELIUS, Wayne (2006). «¿El refuerzo de las fronteras disuade la inmigración ilegal?: El caso de la inmigración mexicana en los Estados Unidos». *Revista Española del Tercer Sector*, 4, 199-221.
- DE GUCHTENEIRE, Paul y PÉCOUD, Antoine (2008). «La convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Trabajadores Migrantes: Obstáculos, oportunidades y perspectivas». *Migraciones*, 24, 9-55.
- DEHESA, Guillermo de la (2007). *Comprender la inmigración*. Madrid: Alianza.
- DURAND, Jorge y MASSEY, Douglas (2003). *Clandestinos: Migración México-Estados Unidos en los albores del siglo XXI*. México D.F.: Universidad Autónoma de Zacatecas.

19. El extracto forma parte de la contribución que el autor realizó en el coloquio *Civilizations and Theories of Civilizing Processes*, que Norbert Elias organizó en 1984.

- GOMÀ, Ricard y SUBIRATS, Joan (coords.) (1998). *Políticas públicas en España: Contenidos, redes de actores y niveles de gobierno*. Barcelona: Ariel.
- HOLLIFIELD, James y BRETTELL, Caroline (2000). *Migration theory: Talking across disciplines*. Nueva York: Routledge.
- IGLESIAS, Julio; TRINIDAD ANTONIO; SORIANO, Rosa M.; ALEMÁN Carmen; CANTÓN, Javier y MORCILLO, Álvaro (2010). *Las políticas de integración social de los inmigrantes en las Comunidades Autónomas españolas*. Bilbao: Fundación BBVA.
- LÓPEZ I CASASNOVAS, Guillem (2007). *Inmigración y transformación social en Cataluña: Aspectos socioeconómicos del fenómeno inmigratorio: Las cuestiones relevantes*. Barcelona: Fundación BBVA.
- MOYA, Pedro (2004). «El papel de las Comunidades Autónomas en la gestión e integración de la inmigración. La experiencia de Andalucía». En: *España en la construcción de una política europea de inmigración. I Seminario Inmigración y Europa*. Barcelona: CIDOB, 27-30.
- PAJARES, Miguel (2009). *Mercado de trabajo: Informe 2009*. Madrid: Observatorio Permanente de la Inmigración.
- PÉREZ DÍAZ, Víctor (2001). «España ante la inmigración». Barcelona: Fundación «la Caixa». Colección de Estudios Sociales; 8.
- PUMARES FERNÁNDEZ, Pablo (1998). «¿Qué es la integración?: Reflexiones sobre el concepto de integración de los inmigrantes». En: CHECA, Francisco. *Africanos en la otra orilla: Trabajo, cultura e integración en la España Mediterránea*. Barcelona: Icaria, 289-318.
- RELAÑO, Eugenia (2004). «Los continuos cambios de la política de inmigración en España». *Migraciones Internacionales*, 2 (3), 110-141.
- RIUS SANT, Xavier (2007). *El libro de la inmigración en España*. Córdoba: Almuzara.
- SANTAMARÍA, Enrique (2002). *La incógnita del extraño: Una aproximación a la significación sociológica de la «inmigración no comunitaria»*. Barcelona: Anthropos.
- SANTOLAYA, Pablo (2006). «Los inmigrantes en situación irregular: derechos, expulsión y regularización (1990-2004)». En: AJA, Eliseo y ARANGO, Joaquín (eds.). *Veinte años de inmigración en España: Perspectiva jurídica y sociológica (1985-2004)*. Barcelona: CIDOB, 129-141.
- SOLANES, Ángeles (2008). «Vías ordinarias de regularización de extranjeros». En: CABEZA, Jaime y MENDOZA, Natividad. *Tratamiento Jurídico de la Inmigración*. Albacete: Bomarzo, 185-216.
- SORIANO MIRAS, Rosa M. (2008). «Inmigración e identidad social». *Migraciones*, 23, 117-150.
- TERREN, Eduardo (2002). «El racismo y la escuela: clima, estructura y estrategias de representación». *Migraciones*, 12, 81-102.
- TRINIDAD GARCÍA, María Luisa y MARTÍN MARTÍN, Jaime (2005). *Una forma nueva de ordenar la inmigración en España: Estudio de la Ley Orgánica 14/2003 y su reglamento de desarrollo*. Madrid: Lex Nova.
- WALLERSTEIN, Immanuel (1999). *El futuro de la civilización capitalista*. Barcelona: Icaria.