

POR UN NUEVO MODELO DE POLÍTICA MIGRATORIA

Paco Solans

I

Hablar sobre asuntos que, de forma recurrente, aparecen con frecuencia en los medios de comunicación y se encuentran en el debate público, te expone a acusaciones – es tan fácil y barato desviar un debate necesario pero incómodo mediante acusaciones sin demasiado fundamento – de oportunismo o de hablar de algo sólo porque está “de moda”. Comienzo con una defensa no pedida no porque sea manifiesta la culpabilidad, sino porque parto de la extrema seguridad de que habrá quien haga esa acusación. La **Subcomisión de Extranjería del Consejo General de la Abogacía** lleva reuniéndose de una forma u otra desde hace más de 25 años, y la postura que voy a intentar explicar quizás ha tenido variantes en su formulación concreta, pero ha sido una constante de nuestra posición, profundamente **crítica con los distintos modelos de política migratoria que han movido y mueven los gobernantes europeos y españoles**. Y rechazamos toda vinculación que se hace gratuitamente entre la necesidad de una actitud más dura con la inmigración debido a los riesgos de la amenaza terrorista de esos desalmados que – con pasaporte francés o británico – atentaron contra sus propios países.

Hablar de “política migratoria” es ya una concesión cuando hablamos de lo que ha regido durante estos cuarenta y cinco últimos años. Puesto que por una determinada “política” entendemos **un conjunto de actuaciones planificado**, con ponderación de costes, ventajas, valores, objetivos, cumplimiento de éstos, previsión de efectos adversos y paliativos, con un seguimiento, estudios sociológicos, necesidades nuevas, gestión

proporcionada mediante órdenes, instrucciones y normativas públicas, etc. Esta “política” en el sentido de planificación de actuaciones a distintos niveles, puede ser proactiva o reactiva, pero ello no cambia su naturaleza de ser una respuesta colectiva e inteligente a un fenómeno o a un problema cuya complejidad requiere amplitud de miras.

Desde ese punto de vista podemos afirmar que lo que ha dirigido las actuaciones públicas en relación a la inmigración, lo que otros han llamado pomposamente “política migratoria” en España y en el resto de Europa, merece otra calificación distinta. **Mucho más adecuado es llamarlo una “no política”.**

Una “no política” se produce cuando, ante un determinado fenómeno se reacciona de una forma puramente **emocional**, visceral, o al menos con una falta de óptica radical que no alcanza a ver en el fenómeno sino una **simplicidad lejana a su realidad** y que no es sino una proyección de nuestra ignorancia sobre el mismo. Desde esa ignorancia y simplificación las respuestas son improvisadas, desproporcionadas, poco o mal pensadas, sin valoraciones, sin estudio ni seguimiento de las mismas, sin ponderación de costes y objetivos, incoherentes en su muy diversa naturaleza.

Ante algo a lo que se teme, la reacción inmediata e instintiva es la evitación. Mayor y más insistente cuanto mayor es nuestro miedo.

Después de lo que **Hobsbawm**n y otros historiadores han llamado la “edad de oro” de la postguerra mundial, los países desarrollados se enfrentaron a una serie de crisis enlazadas, que comenzaron, con la que se inició con la reacción de la OPEP a la Guerra de los Seis Días, cortando el suministro de petróleo barato. Esa larga cadena de crisis terminó con lo que había sido un sueño de pleno empleo en la

mayor parte de los países de la OCDE, y provocó una primera percepción, absolutamente errónea, pero simple (¡qué gran ventaja política es la simpleza!), que inspiró lo más profundo de las **políticas de empleo** – que no pueden presumir de haber sido muy exitosas --, al tratar los puestos de trabajo como si fueran una mercancía escasa más, algo sobre lo que aplicar preferencias o protecciones frente a la amenaza de los mercados extranjeros, en la más pura lógica decimonónica del proteccionismo. La supuesta lógica es aplastante: si tengo 100 melones y somos 50 personas tocamos a dos melones por persona; a más gente a repartir, menos melón para cada uno. Por tanto, tengo que evitar que haya más gente para ocupar esos puestos limitados. El **punto de partida erróneo es que los puestos de trabajo no son melones preexistentes para un reparto, sino una realidad dinámica más relacionada con la necesidad de manos para plantar pepitas y conseguir multiplicar el fruto**. Cuanta más gente somos no tocamos así a menos melón, sino a dobles cifras crecientes o menguantes íntimamente relacionadas.

Desde la percepción simplista, la **reacción visceral hacia la posible migración de trabajadores desde otros países**, a los que las sucesivas crisis castigaban con mayor dureza todavía, estaba servida: vienen a ocupar unos puestos de trabajo escasos a los que tenemos preferencia la población autóctona, ergo no queremos que vengan.

La conclusión de esa percepción, a la que se añadieron otros muchos factores que no corresponde ahora comentar -xenofobia, racismo, bajos instintos, manipulación electoralista, paranoias ante lo extraño...- superó todas las expectativas, y se produjo una **respuesta exagerada y desproporcionada**, alimentada en leyes absurdas que había que hacer cumplir aunque fuera de forma absurda y que como además sólo sufría una minoría de población, nadie contestaba con mucho ruido.

El esquema de miedo, exageración, visceralidad, se reprodujo en tres ejes conceptuales que han presidido durante todos estos años esa “no política” migratoria: **contención, represión y discriminación**. Ante personas que eran “no ciudadanos” no hubo freno democrático para aplicar una “no política” basada en la brutalidad. Y ante un fenómeno humano históricamente natural, cargado de beneficios presentes y futuros, se respondió como si se tratara de una epidemia. El esquema centrado en esos tres ejes es la base de un modelo que lleva imperando en Occidente y del que lo más llamativo es que su rotundo fracaso no haya provocado mayores revisiones o críticas. Pero ese es otro problema.

La **contención** es la más **directa culpable de los muertos** en el Mediterráneo, en el Sahara, en el tren llamado La Bestia, en Río Grande o en el Indico. Es falso hablar de “control de flujos”, cuando todas las medidas, con arreglo a las leyes que se aprueban, sólo se destinan no al control, sino al **impedimento radical**. Ni tan siquiera las políticas que aparecen dirigidas a la absorción de personal con mayor capacidad profesional o económica, que algunos políticos conservadores con algo de lucidez implementan entre los suyos, terminan de tener éxito, debido a que, presididas como están por la desconfianza y la **obsesión securitaria**, tampoco son capaces de abandonar los otros dos ejes. Por mucho que una persona sea un informático de prestigio en su país, y se le diga que es bien recibido en nuestros países, se le pondrá una serie de condiciones leoninas que contradicen claramente esa retórica de bienvenida, y se le impondrán unas medidas de discriminación, bajo una óptica preventiva de su supuesto peligro, en las que su propia dignidad se verá afectada. Obras son amores...

El resto es una obsesión por evitar, una búsqueda irracional del cero como objetivo y referencia del éxito, un ansia de totalidad que hace que pensemos en referencias ideológicas no muy halagüeñas.

El **sustrato racista** que existe detrás de esta política del no a todos y a todo (sobre todo si son de otro color), del cierre absoluto de fronteras, se pretende esconder torpemente después del 11 S tras un discurso de la seguridad. Vallas, concertinas, barreras, estado de excepción, ejército... Antes de esa fatídica fecha no era muy diferente, pero había menos excusas. En el fondo está el miedo al diferente, el pensamiento de que una persona que se ha ido de su casa y lugar no puede hacerlo por buenas razones, la **sospecha** de que ha sido rechazada por los suyos, de que viene huyendo de sus raíces por su incapacidad de adaptarse a la buena sociedad, de que le han dejado ir porque “a enemigo que huye, puente de plata ...”

Racionalizaciones de la xenofobia.

El que consiga superar esa brutal contención se enfrentará al tan manido **discurso de la legalidad como absoluto moral, para justificar una represión fuera de toda medida**, expresión no sólo de esta nefasta “no política”, sino de la frustración infantil de quienes se llenan de rabia por no haber podido tomar medidas más drásticas aun para impedir la entrada –¡ahora no dispaes, que nos están grabando!-. Su dimensión más dramática se encuentra hoy por hoy en esas **expulsiones express** en las que no se duda en engañar, manipular, atropellar familias, ignorar derechos, con tal de llenar de palotes la hoja de expulsiones; y en los **Centros de Internamiento de Extranjeros**, auténticos campos de concentración concebidos para la eliminación/expulsión de esos agentes epidémicos que son los llamados “ilegales”. Una represión guiada por la sobrevaloración de unos supuestos intereses propios y el desprecio de los intereses de personas que, al fin y al cabo, no son “uno de los nuestros”. En contra de todos los clásicos del derecho penal, la mera precaución mínima justifica sanciones radicales que suponen, no una

prevención ya de por sí discutible, sino la eliminación radical del supuesto sujeto sospechoso.

Afortunadamente (apréciese el sarcasmo), disponemos de fórmulas para eliminar por alejamiento (la expulsión). En otro caso quién sabe qué otras soluciones finales se estarían planteando por algunos. La **expulsión** –con todos sus eufemismos y grados: retorno forzoso, denegación o extinción de permisos y/o de sus renovaciones, etc. etc.–, se convierte en **la reina del sistema represivo**, la Roma a la que llevan todos los caminos. El fin que justifica todos los medios.

Y quedan los que, a pesar de todo, a fuerza de valor y de esfuerzo, consiguen un día no sólo saltar todos los obstáculos de la contención, sino además sortear las trampas de la represión, y alcanzan contra pronóstico y por vías extraordinarias a regularizar su situación: **los ansiosos papeles**. Y no lo consiguen por humanitarismo ni por razones éticas, sino por hechos consumados, porque acaban siendo demasiados para poder expulsarlos a todos.

Pues ni siquiera entonces termina su calvario y **llega el tercer eje: la discriminación** como instrumento de edificación de un enorme monumento a la fatiga, al hartazgo. No olvidemos que la eliminación de la plaga es el objetivo. Si no he conseguido parales antes de llegar, y tampoco consigo expulsarlos, intentaré agotarles en su aguante y les haré la vida imposible hasta que se harten y se vayan por sí solos. **Comienza el largo periplo de burocracia**, círculos viciosos, renovaciones, extinciones, impedimentos de derechos, citas previas, colas, tasas, exigencias airadas, desconfianza, sospecha, desprecio, desinformación, culpabilización de la responsabilidad de terceros, criminalización, en un complejo aparato destinado a impedir por todos los medios que un inmigrante, por muy legal que esté, se pueda considerar nunca un igual. ¡En cuántas ocasiones he visto el éxito de esa política! La

gente que se sienta y dice “no puedo más, me voy”. En ese contexto nuestros próceres patrios nos hablan –sin que les tiemble la voz por aguantarse la risa tonta– de la obligación de los inmigrantes de alcanzar una “integración social”.

Y para mayor tristeza, tras todos estos años, el resultado no puede ser más amargo: no sólo no se ha conseguido el objetivo ilegítimo de parar lo imparable –la Historia no ha terminado, aunque lo vaticinaron paniaguados bienpensantes– sino que al cúmulo de sufrimiento provocado se une ahora **una realidad social segmentada**, una segunda generación resentida, unos “banlieus” llenos de jóvenes conscientes de ser doblemente discriminados.

II

Tras mi anterior artículo, en el que repasaba **los tres ejes fundamentales de una “no política” de inmigración fracasada: contención, represión y discriminación**, los demagogos atacan con el más viejo de los trucos: acusar de radicalismo y de no proponer alternativas. La frase ya típica y en tono airado *“¿entonces tú qué es lo que quieres, abrir las fronteras, que pueda venir todo el mundo? ¡Eso sería el caos!”*.

Responder con la palabra **“ponderación”** a estas mentes preclaras que nos atacan con semejantes argumentos no resulta fácil. Espero tengan cerca un diccionario. Pero confiemos en que llegue a alguien más. El alarmismo exagerado de la amenaza de avalanchas e invasiones ha tenido en los últimos años un enemigo argumental cuyos hechos presentan una fuerza incontrovertible: la crisis económica ha demostrado que **el “efecto llamada” es mentira, y que lo que existe es un fuerte “efecto expulsión”** en los países de origen. Un efecto que se exacerba en casos de conflicto, pero que

no nos es ajeno en este momento, y no sólo para muchos de nuestros jóvenes, sino que aquellos inmigrantes que ya han conseguido una mayor estabilidad –la ansiada nacionalidad– han sentido o vuelto a sentir ese efecto expulsión y han debido marchar, a su país de origen quien lo tenía o a un tercero en cualquiera de los dos casos.

Ponderación también en la **capacidad de acogida y en la capacidad de una economía de absorber personas**: frente al cliché –consagrado legalmente– que concibe los puestos de trabajo como melones (limitados) de un campo, la realidad de la dinámica económica es otra bien distinta, y los puestos se crean y se destruyen proporcionalmente a y por necesidades y demandas de una población y una economía variable. El discurso oficial en la última crisis de refugiados ha sido patético, discutiendo desde un país de cuarenta millones de habitantes, desde una Europa con más de 700 millones de habitantes, de cantidades ridículas de tres cifras arriba o abajo, cual si nos hubiéramos convertido en un club de mezquinos avaros de un cuento de Dickens.

Ponderación es también **tener en cuenta nuestras propias necesidades**, a medio y largo plazo al considerar las variables demográficas, pero también de todo **lo positivo que aporta la inmigración**: la apertura de mentalidades, de diálogos, el enriquecimiento creativo, la diversidad como motor. No son tópicos *buenistas* rebatidos por ejemplos extremos, como se les descalifica con cierta frecuencia, sino que son realidades sociales representadas en miles y millones de casos pacíficos y felices.

No nos cansaremos de repetirlo: si nos oponemos a una “no política” de inmigración que además ha sido un completo fracaso no quiere decir que no queramos ninguna política, sino que lo que proponemos es una política de inmigración de verdad, no ese continuo exabrupto fangoso en el que nos movemos desde hace

tantos años y que ha causado tanto sufrimiento inútil. Es **necesaria una política de inmigración distinta**, que deje de estar presidida por el miedo al diferente y por una xenofobia ramplona y ultra y que supere los tres ejes estúpidos y reactivos en los que se ha movido hasta ahora.

La contención debe ser sustituida por una real gestión en origen.

Digo real, porque los intentos que se han dado hasta ahora no han pasado de ser pequeños ensayos, o absurdas chapuzas. Esos flujos deben ser capaces de generar esperanza, y de disuadir a quienes, en su desesperación, acabarán viniendo igual, pero jugándose la vida o teniendo que salvarles en el mar. Claro que siempre habrá un Ministro de Interior que sugiera dejarlos ahogarse como ejemplo para el resto. Eso quiere decir que la contención debe ser sustituida también por una **cooperación económica real y dirigida precisamente al desarrollo de las personas que ejercen la mayor presión migratoria: los jóvenes**. Una cooperación centrada en la formación de los jóvenes, en el apoyo a emprendedores locales, en el desarrollo de vías estables de suministro e intercambio, en infraestructuras esenciales desarrolladas desde el propio país...

La represión debe dejar de ser un eje fundamental. Soy consciente de que nunca podrá abandonarse totalmente. Los juristas sabemos bien que ninguna ley se cumple si no se acompaña de unos mecanismos sancionadores que obliguen a su cumplimiento, pero ocurre que éstos deben cumplir unos **parámetros de valoración y proporcionalidad** (de nuevo la ponderación) **y garantías de defensa** que, lejos de cumplirse, han decaído al servicio de una eficacia draconiana. Las últimas conclusiones ante la crisis de refugiados siguen insistiendo en las políticas de retorno forzoso y llegan a presentarse como un chantaje vergonzante a los países de origen, condicionando los fondos para cooperación a la aceptación de devoluciones desarrolladas en muchas ocasiones por métodos

inaceptables desde cualquier parámetro de derechos humanos. Mientras importe más quitarnos de encima a una persona como problema, que plantearnos su resolución desde la perspectiva de que no es un problema sino una persona, la represión que acompaña a las no políticas migratorias será fuente de vulneraciones constantes de los derechos humanos, de conflictos, de una imagen deleznable y de resultados contraproducentes. La reciente [Sentencia Zaizoune de 23 de abril del 2015 del TJUE](#), si bien no abandona esa línea obsesiva de la expulsión, nos ha venido a recordar también que en el marco de hacer cumplir la ley **hay otras alternativas y otras formas de hacer las cosas**: se deben intentar primero mecanismos que faciliten la salida voluntaria, y se deben estudiar los casos en que no proceda la salida, sino el paso a otra fase de integración.

La integración social tan cacareada sólo se conseguirá con y desde la igualdad de derechos. Y eso afecta a todos los derechos, a las obligaciones, a trabajar, a pagar impuestos, a la libertad de asociación, de reunión, de libertad religiosa, a los derechos de participación política –el voto entre ellos–, y a que los límites que deban ponerse a las libertades, es decir, el Código Penal y sus hermanas leyes sancionadoras, se apliquen también con plena igualdad. Resulta extraño ver a tanto defensor de nuestro sistema legal que piensa que en cuanto cambias de sujeto al que se le aplica, el mismo sistema deja de funcionar. La pregunta de por qué un sistema penal de reinserción y reintegrador –¡no, no es una ingenuidad, es una cita de la Constitución! – va a funcionar con unos (los nacionales y los ciudadanos de la Unión, los “nuestros”) y no con otros (los nacionales de terceros Estados, los “extranjeros” en terminología del Convenio Schengen, los “otros”) no se responde fácilmente. **La represión** –palabra oscura pero instrumento ineludible de nuestras normas para hacerse cumplir– **también debe**

estar presidida por la igualdad. Si no, se convierte en opresión. Y la opresión genera rabia y rebeldía, y la rebeldía conflicto y violencia.

Esa misma igualdad y seguridad es la que permite a un inmigrante sentirse y crecer en su **sentimiento de ciudadanía**. La discriminación sólo crea resentimiento y frustración, ganas de huir, efecto expulsión. No se nos oculta que esa es una de las razones del porqué de esa no política basada en la discriminación, en la exigencia de permisos y de autorizaciones para todo, en la exigencia de desconfiadas renovaciones de esos permisos cada poco tiempo, en el control policial asfixiante, en las represalias desmedidas, en la desconsideración hacia derechos como los de unidad familiar o los de los menores... Los que gestionamos despachos especializados en derecho de extranjería conocemos bien la **sensación de angustia** que se tiene cada vez que se recibe una carta del Ministerio del Interior, o cada vez que hay que renovar “los papeles”. La mayoría de las nacionalidades que se solicitan no son por una identificación subjetiva con los ideales y valores de la nueva patria, sino como una forma de escapar de esa constante discriminación e inseguridad jurídica que da el ser extranjero. Pedir esfuerzos de integración social a quien se ve sometido a esas presiones supone un auténtico sarcasmo lleno de cinismo.

Y debemos hacernos a la idea de que esa **igualdad de derechos**, esa simple y razonable extensión del artículo 14 de la Constitución a los que al fin y al cabo residen junto a nosotros, pagan nuestros mismos impuestos, son nuestros vecinos y conciudadanos, **es una conditio sine qua non para esa integración social que tanto se demanda**. Aquel que no reconozca esa igualdad se desautoriza a sí mismo para pedir integración.

Por tanto, la opción correcta no es asumir esa “no política migratoria” de una forma estable y ajena al debate político, a través

de un “pacto de estado” que lo único que facilite a todas las partes es no tener que enfrentarse a lo que no saben afrontar. Si ese pacto sirve para perpetuar los mismos ejes de una política absolutamente fracasada, los firmantes del pacto sin duda se quitarán un peso de encima, pero mal favor nos estaremos haciendo a nosotros mismos. **El problema no es la inmigración, sino esos ejes que han presidido la política**, y en el ámbito territorial de esos ejes.

No olvidemos que **una de las mentiras del derecho de extranjería es que esto sea un fenómeno europeo que se debe afrontar desde las instituciones europeas**. Y es mentira porque, cada vez que en Europa se habla de esto, siempre salen los mismos que en casa se llenan la boca de europeísmo a defender áreas de soberanía de sus respectivas parcelas. Ahora bien, aprovechemos esa situación: que nos permita tomar la iniciativa, sin perder la perspectiva al resto de Europa. **Es necesario cambiar esos tres ejes de “política de inmigración” comenzando por el nivel nacional pero con la vista puesta en el nivel europeo**, con una verdadera política proactiva que comience precisamente en los países del Sur de Europa, los más afectados, y que sustituya esos tres ejes nefastos y fracasados por una política activa y positiva de cooperación, derechos humanos e igualdad, para descubrir que esos parámetros no sólo son más pacíficos, sino más eficaces para todo, incluso para la prevención del terrorismo.