

CONSECUENCIAS
JURÍDICAS DE LA
IRREGULARIDAD

Eduard Sagarra

LA INMIGRACIÓN
IRREGULAR:
VÍAS DE LLEGADA Y
CONDICIONES DE VIDA

Joaquim Sabater

CIDOB

documentos



Serie: Migraciones

Número 3

Consecuencias jurídicas de la irregularidad

© Eduard Sagarra

Condiciones sociales de la inmigración irregular

© Joaquim Sabater

© Fundació CIDOB, de esta edición

Edita: CIDOB edicions

Elisabets, 12

08001 Barcelona

Tel. 93 302 64 95

Fax. 93 302 21 18

E-mail: publicaciones@cidob.org

URL:<http://www.cidob.org>

Depósito legal: B-13.038-2004

ISSN: 1697-7734

Imprime: Cargraphics S.A.

Barcelona, septiembre de 2004

**CONSECUENCIAS JURÍDICAS DE LA IRREGULARIDAD:
EL EXTRANJERO INMIGRANTE IRREGULAR RESIDENTE
EMPADRONADO TRABAJANDO Y CON ORDEN DE EXPULSIÓN:
¿UNA NUEVA SITUACIÓN LEGAL?**

Eduard Sagarra Trias

Sumario

Introducción	7
Derecho y política de extranjería	8
¿Un nuevo estatus la extranjería?	
Extranjero-inmigrante, irregular, empadronado, residente, trabajando sin permiso ni autorización, con orden de expulsión firme y legalmente viviendo en España	12
Consecuencia	14
Conclusión final	15

**LA INMIGRACIÓN IRREGULAR: VÍAS DE LLEGADA
Y CONDICIONES DE VIDA**

Joaquim Sabater

Sumario

Presentación	19
La inmigración irregular: vías de llegada y condiciones de vida	19
¿Qué hace Càritas?	22
Algunos datos que conocemos sobre las personas en situación de irregularidad	22
Demandas más frecuentes de los inmigrantes irregulares	24
Respuestas proporcionadas por Càritas	25
Dificultades	26
Retos	26
Ante el fenómeno de la inmigración irregular: hace falta un futuro para todos	29
Principios que sustentan esta acción	31
Líneas de acción	36
A modo de conclusión	43
Debate	45

**CONSECUENCIAS JURÍDICAS
DE LA IRREGULARIDAD:
EL EXTRANJERO INMIGRANTE IRREGULAR
RESIDENTE EMPADRONADO TRABAJANDO Y
CON ORDEN DE EXPULSIÓN: ¿UNA NUEVA
SITUACIÓN LEGAL?**

Eduard Sagarra Trias*

junio de 2004

*Profesor titular de Derecho Internacional Público de la Universitat de Barcelona y de ESADE (Universitat Ramon Llull). Abogado socio fundador de Roca Junyent Advocats

Este informe fue elaborado con anterioridad a la aprobación de la vigente Ley Orgánica 14/2003, de 20 de noviembre, de Reforma de la Ley orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social (Ley de Extranjería)

Introducción

En España, en los últimos 15 años, se está produciendo una extraña situación con relación a la política de inmigración y, en general, al derecho o legislación de extranjería. La sucesiva y muchas veces contradictoria legislación en materia de policía de fronteras, visados, derechos fundamentales de los extranjeros, regularizaciones, cupos, reagrupación familiar, etc., está dando lugar a situaciones paradójicas y contradictorias que son muy difíciles de clasificar y que sitúan a los inmigrantes, pero también a la sociedad de acogida, en una incómoda posición e inseguridad jurídica.

La inmigración y la correcta regulación de los flujos migratorios hacia España y, en general, hacia los países que integran la Unión Europea es, sin duda, uno de los retos más importantes que tiene planteada la organización supranacional. La construcción europea necesita de la inmigración exterior para poder avanzar en la consolidación de un mercado único, y su política no puede ser una suma de quince políticas estatales y legislaciones, en ocasiones contradictorias, sino una política común, global y unitaria en el ámbito europeo.

Con excesiva frecuencia constatamos que las normas jurídicas van por unos caminos mientras la realidad y la política van por otras vías muy distintas. Para complicarlo un poco más, si cabe, las políticas del Gobierno (en este caso español) y de las administraciones públicas buscan “atajos”, se inventan estrategias o exhiben estadísticas que ofuscan y confunden a la ciudadanía. El debate actual (septiembre 2003) sobre la reforma de la Ley de Extranjería es un vivo ejemplo de mi afirmación.

Todo ello nos conduce, de forma irremediable, a una desorientación, descontrol y, por qué no decirlo, a un gran desconcierto e indefensión entre la población interesada y preocupada por una situación diaria y cotidiana que le afecta. Podemos constatar ejemplos muy recientes, no sólo en el ámbito de la inmigración, sino en muchos otros como el vertido del “Prestige”, la contaminación, las vacas locas, el posicionamiento

to ante la guerra de Irak, la legalidad y legitimidad de la intervención de España en los conflictos armados, etc.

Este es el típico, tópico y dramático escenario en el que se mueve la extranjería, la inmigración y el asilo. Si contrastamos la legislación vigente con la magmática realidad social en España o en la propia Unión Europea en esta materia y, en especial, con relación a la regulación de los flujos migratorios, es realmente difícil que podamos entender algo y será muy lícito que nos interroguemos *¿qué está pasando?*

Las preguntas que como ciudadano caben hacerse legítimamente son, como mínimo, estas tres:

– ¿Las normas sobre extranjería, inmigración y concesión de la nacionalidad responden a las necesidades de la sociedad española y europea en el 2003?

– ¿La política de inmigración general o sectorial que se lleva a cabo por parte de la administración competente es la adecuada y más conveniente?

– ¿La sociedad –la europea pero sobre todo la española– ha asumido la realidad de una nueva configuración de su sociedad, de su población, distinta a la que estábamos acostumbrados y que está en constante transformación?

Derecho y política de extranjería

Pasando de lo más abstracto a lo cotidiano, las contradicciones se suman y los problemas se van complicando, y así la política y la legislación se solapan y no se sabe exactamente cuál es la función de cada uno. Por ejemplo, el anuncio reciente por parte del Gobierno español –el día antes de las elecciones municipales de 2003– de una nueva modificación de la Ley de Extranjería (y van cuatro en tres años, ¡a pesar de una Ley Orgánica!), junto a dos recientes sentencias una dictada por el Tribunal Constitucional (STC95/2003, de 22 de mayo 2003) sobre la Ley de asistencia jurídica gratuita y otra por el Tribunal Supremo (Sala Sexta 20

de marzo de 2003) en la que se declara la nulidad de determinados artículos del Reglamento de la Ley de Extranjería, y el incontestable hecho de la llegada masiva (por tierra, mar y aire) de inmigrantes, nos lleva, una vez más, a preguntarnos si la política de inmigración capitaneada por el Gobierno es la adecuada o si es, realmente necesario legislar de nuevo sobre estos temas o es mejor actuar con tino y con mayor serenidad política antes de actuar.

De entrada, he de reafirmarme en mi convicción, que intento –inútilmente– transmitir desde hace años, a favor de que se lleve a cabo en España un gran pacto de Estado para abordar la política de extranjería y poder asumir las consecuencias de la inmigración en España y en Europa. Pacto de Estado en el que deberán participar todas las fuerzas políticas que tiene que contemplar esta nueva realidad de la sociedad española de forma global, general y completa; y no incompleta, fragmentada, o como una arma política entre Gobierno y oposición, Administración de Estado y autonomías, o de éstas con las administraciones locales.

Es imprescindible una política de extranjería, pero sobre todo es necesaria una política de inmigración que *todos* los aspectos que supone la integración o acomodación de la población extranjera en el país de residencia. Estos días se habla –con cariño, eso sí– del cromatismo y distintas razas que conviven en la vuelta al curso escolar. El aumento de los alumnos ha sido consecuencia de la inmigración o de los hijos de los inmigrantes. La realidad del hecho ha sorprendido a las autoridades escolares y es objeto de comentario en la calle.

La entrada, salida, residencia y, en su caso, expulsión de los extranjeros, son sólo elementos de la policía u orden público de la inmigración y la extranjería. Pero su regulación ni es suficiente ni mucho menos soluciona la problemática generada; tampoco logrará evitar la xenofobia ni el racismo que se empieza a vislumbrar en nuestros pueblos y ciudades. La política de inmigración tiene numerosos prismas como son la educación, la cultura, la sanidad, la vivienda, la legislación social, la integración etc.,

sin olvidar el trato que debe darse a cualquier individuo, esencial por su condición de ser humano, y que el inmigrante y su familia tienen que recibir un trato basado en el respeto y que garantice su dignidad.

Quizás el orden público de la frontera exterior corresponda a la Administración del Estado, pero los demás aspectos son competencia, en su previsión o en su aplicación, de las comunidades autónomas y de los ayuntamientos. De ahí que la política de extranjería deba contemplar esta distribución de competencias para que sea eficaz y viable. Un importante aspecto es la financiación y dotación presupuestaria que todo ello acarrea, ya que tener las competencias sin tener los medios es, de nuevo, condenarlo a la ineficacia.

De utilizarse la extranjería como arma política y no contar en su programación con todas las fuerzas políticas y sociales, será imposible (como así se demuestra) abordar los problemas y asumir e intentar resolver esta situación.

La inconexa, errática y contradictoria política llevada a cabo cotidianamente desde hace más de dos décadas, nos conduce a la generación de un nuevo estatus de extranjero, dramático, con visos de comicidad. Se puede dar el caso de ser: *extranjero, inmigrante, irregular, empadronado, residiendo de facto en España, trabajando para subsistir, con orden de expulsión firme no ejecutada y, por tanto, viviendo legalmente en España.*

El estatus que a continuación desarrollaremos parece una terrible contradicción, pero es una situación en la que se encuentran algunos miles de extranjeros a la espera de ser realmente expulsados o no. Y quizás, si permanecen en España, lleguen a ser regularizados “de hecho” o por Real Decreto, es decir, de derecho. Son situaciones como las que aquí se describen las que favorecen el “efecto llamada”, y no tanto leyes garantistas de los derechos fundamentales.

La sociedad española tiene que ser consciente que, en pleno año 2003, no es posible tolerar esta situación que, repetimos, es el producto de tres factores distintos:

- una contradictoria política de extranjería,
- una falta de medios materiales y de presupuesto para poder llevar a cabo las expulsiones y,
- una deficiente y difícil aplicación de los acuerdos internacionales con los países de procedencia de las personas expulsadas.

Un hecho cierto es que se está llevando a la opinión pública a una cierta criminalización de la extranjería. No podemos olvidar sin embargo –y aunque parezca una obviedad– que las infracciones de las leyes y normas de extranjería, que son las que motivan la expulsión (evidentemente, no me refiero a las expulsiones por la comisión de ilícitos penales) son irregularidades administrativas. Sus autores (necesariamente extranjeros), no son delincuentes ni se les sigue ninguna causa penal, sino que son simplemente personas que, buscando un lugar donde vivir, no han cumplido con las normas administrativas del Estado de acogida o residencia.

Un extranjero puede ser irregular pero no es, “per se”, ilegal. *Nadie es ilegal, pero todos podemos cometer ilegalidades. Un extranjero puede ser irregular pero no es ilegal, ya que las personas no son ilegales, en todo caso cometen acciones ilegales.*

El Estado de Derecho que es la España Constitucional, debe tener muy presente que la sociedad de acogida no puede tolerar estas situaciones de extranjeros irregulares, pero a la vez tampoco debe favorecer que estas personas caigan necesariamente, por falta de previsión legal o de diligencia administrativa, en manos de las mafias de los traficantes ilegales de personas, que son en definitiva los que se lucran de esta situación irregular.

Por todo ello, y ante la posibilidad que el alud de nuevas leyes de extranjería no solucione los problemas reales de la inmigración, debo reiterar una petición que hace tiempo que vengo solicitando sin mucho éxito: menos leyes y una mejor política de extranjería, general, unitaria y global.

¿Un nuevo estatus de extranjería?

Extranjero, inmigrante, irregular, empadronado, residente, trabajando sin permiso ni autorización, con orden de expulsión firme y legalmente viviendo en España

Describimos los ocho elementos característicos de este nuevo estatus con algún apunte para ilustrar mejor la paradoja.

1. **Extranjero.** Definición siempre negativa. Es extranjero quien no es nacional del país donde se halle.

2. **Extranjero-inmigrante.** Es inmigrante el extranjero que, de forma temporal o permanente, pretende trabajar y vivir en un país de acogida. La Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migrantes y de sus familias de las Naciones Unidas, que entró en vigor el 1 julio 2003, lo define como “toda persona que vaya a realizar, realice o haya realizado una actividad remunerada en un Estado del que no sea nacional”.

3. **Extranjero-inmigrante-irregular.** Es irregular el inmigrante que en España carece de los permisos preceptivos para residir o trabajar en el territorio nacional, con independencia del origen de su irregularidad administrativa. Ello significa que se puede ser irregular, entre otros supuestos por: a) Entrada ilegal; b) Irregularidad originaria y querida; c) Irregularidad sobrevenida por caducidad de los permisos inicialmente concedidos; d) Irregularidad por falta de diligencia de las autoridades encargadas de tramitar los “papeles” (o la renovación de permisos).

4. **Extranjero-inmigrante-irregular-empadronado.** La Ley Orgánica 4/2000, la Ley Orgánica 8/2000 que la reformó, y la legislación vigente en materia de Régimen Local, autoriza y obliga a que los extranjeros (regulares o irregulares) se empadronen en el municipio donde se hallen viviendo o residiendo “de facto”. Figurar en el padrón municipal es una obligación en aplicación del artículo 15 de la Ley de Bases de Régimen Local (Ley 4/1996). El padrón va a ser modificado en el Anteproyecto de la Ley de Extranjería 2003, en curso de debate.

5. **Extranjero-inmigrante-irregular-empadronado-residente.** El término residente que aplicamos aquí no tiene connotaciones jurídicas, sino que es una evidencia. Eran por ejemplo residentes “de facto” los más de 200 subsaharianos que vivieron en la céntrica Plaza de Catalunya de Barcelona durante más de un año (2000/2001) y que en el mes de agosto de 2001 fueron desalojados por la policía. Posteriormente deambularon por Barcelona y cercanías en busca de una administración que se declarará competente para atender sus problemas. Los encierros en las iglesias, la existencia de extranjeros “invisibles” pero reales, son una prueba irrefutable de este estatus de residencia de hecho, es decir, que ocupan espacio físico aunque no jurídico o político.

6. **Extranjero-inmigrante-irregular-empadronado-residente-trabajando.** Cualquier persona tiene unas necesidades existenciales que debe satisfacer, como es comer o intentar sobrevivir. Hay diferentes maneras de conseguirlo: a) obteniendo el sustento a cambio de un salario (legal o ilegal), teniendo fondos propios o participación personal, viviendo de la ayuda pública, de la mendicidad o de la delincuencia –desgraciadamente–, que puede ser callejera o dentro de las redes de delincuencia y tráfico ilegal de personas.

Es evidente que esta situación favorece el tráfico de mano de obra ilegal y la explotación. Para el Gobierno y la propia ley éste es uno de los objetivos de su política, que realiza para castigar a los promotores de estas redes ilegales. Lo cierto es que el inmigrante irregular acepta situaciones de explotación por una doble finalidad: a) poder vivir; b) esperar una regularización futura y posible que le permita pasar de “invisible” a “regularizable”.

7. **Extranjero-inmigrante-irregular-empadronado-residente-trabajador-con orden de expulsión.** Es una realidad cada día más frecuente, la de aquellos extranjeros irregulares o con entrada ilegal que habiendo incurrido o cometido un ilícito administrativo, o realizado un ilícito penal, se ordena su expulsión tras tramitarse el correspondiente expediente de expulsión, pudiendo entretanto estar recluso –hasta un máximo de 40 días– en un centro de internamiento.

8. Extranjero-inmigrante irregular-empadronado-residente-trabajador-con orden de expulsión-viviendo legalmente en España. “*Last but not least*”. Acaece que si la expulsión no se ha podido ejecutar, por falta de medios, por resultar difícil de localizar al expulsado, por descoordinación entre la Administración, o porque no se sabe dónde expulsarle, el expulsado permanece legalmente en España y puede moverse libremente por Europa al no poder estar legalmente recluido ni detenido por no haber cometido ningún delito.

Estos son los hechos y ésta es la situación de un colectivo de extranjeros que legalmente se encuentran en España.

Consecuencia

El resultado o consecuencia –*no querida pero real*– es que en la práctica, y fruto de esta disfunción, sucede lo siguiente:

a) Si no se cumple la orden de expulsión, voluntaria o forzosa, de un extranjero dentro del plazo, no podrá ser internado por más de 40 días ni pueden acumularse períodos sucesivos de 40 días de internamiento previstos en la Ley Orgánica de Extranjería.

b) No hay suficientes locales ni centros –no penitenciarios– para acoger en condiciones a los expulsados, ni tan siquiera a los recién llegados en patera. La situación y régimen de los centros es sobradamente conocido y en ocasiones es peor que un centro penitenciario.

c) Debe tenerse en cuenta la excepcionalidad de la medida de internamiento: como tiene reiteradamente declarado el Tribunal Constitucional (en especial la Sentencia 115/1987 de 7 de julio, seguido por la 144/1990 de 26 de septiembre y la 182/1996 de 2 de diciembre), las medidas de internamiento gozan del principio de excepcionalidad, jugando a su favor el principio de “favor libertatis”, y el juez en todo caso deberá adaptarse a la medida siempre que sea indispensable para el fin perseguido.

Una vez transcurrido el plazo de internamiento por causa de un ilícito administrativo decretado por el juez, y atendido la aplicación de este principio de “favor libertatis” proporcional al riesgo de huida del expulsado o, en cualquier caso y transcurridos los 40 días totales posibles de internamiento, *el extranjero necesariamente quedará en libertad y “legalmente” podrá vivir regularmente, aunque a precario*, a menos que se le incoe un nuevo expediente por causas no contempladas en el primer expediente. Sólo si se da dicho caso se puede solicitar excepcionalmente un nuevo internamiento.

Conclusión final

La disfunción que a diario se produce entre el Derecho de extranjería, ya sea de fuente *interna, comunitaria, o internacional*, con las políticas de extranjería llevadas a cabo por el Gobierno y las administraciones públicas nos arrastran a situaciones, que un Estado de derecho difícilmente puede justificar y que pueden generar estatus como el que he descrito, real aunque parezca grotesco, y que no están previstas. En ningún sitio: ni en la Ley, ni en los reglamentos, ni en el Código Penal se habla del “extranjero-inmigrante-irregular-empadronado-residente de facto-trabajando y con orden de expulsión firme” que vive legalmente en España.

Es una situación transitoria y muy dura para quienes la sufren, pero como señalaban los espontáneos y muletillas en los toros “más cornadas da el hambre”.

Quienes me conocen saben que no me resisto a acabar mis intervenciones con una cita poética, ya que poesía, sensibilidad y realidad (por muy dramática que ésta sea) no están reñidas

Déjenme, por tanto, acabar diciendo y aconsejándonos con unas sencillas reflexiones de Jaime Sabines:

Si
Cuando estés triste
ponte a cantar,
Cuando estés alegre
ponte a llorar,
Cuando estés vacío,
de verdad vacío
ponte a mirar.

Así a muchos, pero especialmente a los inmigrantes que he descrito, pocas cosas les quedan por hacer ante los dislates de la política de extranjería si no es ponerse a mirar esperando la expulsión una regularización.

LA INMIGRACIÓN IRREGULAR: VÍAS DE LLEGADA Y CONDICIONES DE VIDA

Joaquim Sabater*

junio de 2004

*Secretario General. Càritas Diocesana de Barcelona

Presentación

Bienvenidos a una nueva charla organizada por la Fundación CIDOB en colaboración con el CRID. Periódicamente hacemos este tipo de encuentros, en los cuales los expertos nos exponen un tema para poder reflexionar y, sobre todo, poderlo editar posteriormente para, de este modo, ir teniendo un bagaje documental que nos permita tener referencias a propósito de los diferentes aspectos concretos que nos preocupan.

Del tema de los inmigrantes irregulares tenemos poca literatura. Es un hecho que cada vez preocupa más y que parece que no pueda acabarse: y no acabará porque siempre habrá personas que se buscarán la vida e intentarán venir.

Es una situación angustiosa desde el punto de vista de las administraciones públicas y también desde el punto de vista de la vecindad ya que se encuentra integrada en el tejido social.

Càritas Diocesana de Barcelona ha trabajado siempre en este tema. Ya lo hacía en los años sesenta y setenta con la inmigración interna de todas las partes del Estado, y lo continúa haciendo ahora con los inmigrantes que vienen de otros países.

La precariedad en la que se encuentran los colectivos que trata Càritas, tiene una relación directa con la praxis del problema en cuestión. Veremos a continuación cómo se enfoca este problema, qué relación hay con el mundo de la precariedad y qué soluciones se pueden encontrar.

La inmigración irregular: vías de llegada y condiciones de vida

Seguramente es difícil comunicar con de certeza cuáles son las realidades de los inmigrantes irregulares que llegan a nuestra sociedad. A aquellos que tratamos cotidianamente con personas en estas circunstancias, nos parece tan evidente que todo el mundo debería conocer extensamente esta realidad que a veces, desde Càritas, damos por

supuesto unos *a priori* en el conjunto de la sociedad que no se corresponden con la realidad. Por ello, no nos mueve otra razón que intentar dar la visión que Càritas tiene de este hecho, sin más voluntad que hacer un relato que sirva para darnos cuenta que estamos hablando de un tema más cercano de lo que parece y que, seguramente, afecta a mucha gente de nuestro entorno.

Vaya por delante una afirmación: el fenómeno de la *inmigración irregular afecta a personas*. Por lo tanto, no podemos hacer otra aproximación que no sea poniendo a las personas en el centro de nuestra acción, de nuestro análisis o de nuestra reflexión, debemos de considerar a estas personas y sus circunstancias como protagonistas, sea cual sea su origen, su realidad o el momento de su vida.

Cualquier persona que deja su casa y su país en un proceso migratorio, lo hace por unas razones muy concretas: el hambre, la ausencia de futuro, las nulas perspectivas de desarrollo para él y los suyos, etc., y está plenamente convencida que podrá encontrar aquello que desea si llega a una sociedad y a un entorno, en principio, prósperos y dónde hay oportunidades. Un lugar donde los privilegiados que vivimos en él no sólo tenemos las necesidades básicas cubiertas sino que, además, disponemos de un excedente considerable que nos permite vivir con comodidad y que posibilita un estilo de vida que unos medios de comunicación realmente globalizados se encargan de difundir sin barreras y que muestran que aquello que sucede en los países desarrollados está a su alcance. Así pues, las personas inmigrantes buscan una mejor vida para ellas y los suyos.

Llegan aquí con los medios de transporte habituales –avión, autobús, tren, etc.– de la misma manera que podríamos viajar cualquiera de nosotros. A pesar de que los medios de comunicación suelen destacar, hasta la saciedad, y porque por desgracia siempre se vincula con la muerte, que la inmigración llega a nuestro país en pateras, éste es evidentemente un medio muy minoritario, y nuestra experiencia así lo demuestra. Podemos afirmar que la mayoría de inmigrantes entran a nuestro país por puertos, aeropuertos, carreteras y vías férreas.

Para acabar esta primera aproximación a la realidad de los inmigrantes, podemos afirmar que dadas las dificultades en que viven muchos de ellos (sin derechos, desorientados, sin papeles, muchas veces sin las necesidades básicas cubiertas y, evidentemente, escondidos), no es fácil que cuando les preguntamos su nombre y filiación nos proporcionen información. Porque muchas veces lo único que les queda es justamente eso, preservar su identidad. Las personas que llegan en un proceso migratorio viven en condiciones difíciles que no corresponden en ningún caso a sus expectativas.

Cualquier análisis de la creciente presión migratoria sobre los países ricos requiere, además, de una conceptualización adecuada del fenómeno y de una reflexión sobre las causas que lo provocan. Debemos preguntarnos porqué salen de su casa, porqué existe este fenómeno y contextualizarlo en un mundo globalizado que no nos permite explicar por separado los problemas de los países del Norte y de los países del Sur. Sería engañarnos y condenar al fracaso cualquier análisis de los actuales fenómenos migratorios que intenten abordar su significación y sus causas si soslayamos la profunda interrelación que existe en nuestro mundo.

Por otro lado, debe considerarse que el fenómeno migratorio no es una situación que se dé exclusivamente de los países del Sur hacia los países del Norte, sino que se trata de un hecho que afecta diferentes regiones del mundo y que moviliza a miles de personas que se van trasladando entre los países del Sur. Sólo los que tienen capacidad, medios, voluntad y recursos para llegar a los países desarrollados, lo hacen. Los otros se quedan, a menudo, en situaciones terriblemente precarias o de explotación, muy cerca de sus países de origen, generándose esquemas de xenofobia, rechazo y falta de ayuda social peores –puesto que las condiciones de vida son peores en esos países– que aquí.

Hay un elemento fundamental para justificar la inmigración del Sur hacia el Norte: mientras que el Norte necesita mano de obra y es rico, el Sur pasa hambre y tiene excedente de mano de obra; esta situación genera, evidentemente, flujos de personas. Con la contradicción, además, que mientras el mundo globalizado ha creado un sistema econó-

mico en el que la circulación de bienes, servicios y capitales es libre, no pasa lo mismo con la de las personas. Ante la necesidad, la persona se convierte ella misma en una promotora de este derecho, y provoca que este derecho exista a pesar de que la norma, el derecho internacional, los organismos supranacionales y los estados lo nieguen. Es la realidad más dura de las personas la que se encarga de hacerlo evidente.

A pesar de que nos empeñemos obstinadamente en querer hacer de Europa una fortaleza, hay personas que, aún más obstinadamente, intentan entrar a cualquier precio; se juegan la vida y pierden lo poco que tienen; se encuentran con sucesivas y reiteradas ordenes de expulsión o tardan hasta tres o cuatro años en conseguirlo; chocan reiteradamente contra la barrera que los estados europeos construyen con la voluntad de controlar y perseguir con restricciones legales y policiales aquello que se convierte en la lucha del hombre por su supervivencia. Es imposible poner freno a un fenómeno que, desde nuestro bienestar, quiere ser leído como coyuntural, pero que en definitiva es un flujo continuado e indefinido que se mantendrá mientras no seamos capaces de cambiar las condiciones de los países del Sur en los que vivir cuesta demasiado. Europa está obligada a dar respuesta a estas situaciones porque no podemos crear mecanismos que imaginen que esto no es real; porque a la larga, nuestro discurso se desmoronará fruto de una evidencia que por ella misma nos superará.

¿Qué hace Càritas?

Algunos datos que conocemos sobre las personas en situación de irregularidad

A Càritas llegan personas desorientadas, engañadas, estafadas, vejadas, etc. A pesar de que son fuertes y tienen una voluntad firme, estas personas necesitan saber, antes de poder tomar ninguna decisión y ser capaces de retomar su propia vida, dónde están, quienes son y que pueden hacer.

En España hay entre 500.000 y 700.000 personas sin permiso de residencia, muchas de las cuales viven –si se me permite decirlo de esta manera– de la misericordia divina, de la providencia o de la buena fe de las personas. O, por otro lado, viven sometidos y explotados por personas u organizaciones que ven, en estas situaciones, posibilidades de negocio.

Por otro lado, hay que considerar que el porcentaje de población extranjera que vive en España se sitúa entre el 4,5 y el 5%¹.

De todos estos inmigrantes, Càritas Diocesana de Barcelona atiende –según cifras cerradas a finales del año 2003– a más de 15.000, lo que representa un 73% del total de aproximadamente 21.000 personas con riesgo de exclusión social o en situaciones de dificultad que han sido atendidas durante ese año.

Hay que decir que desde el año 2000, el número de inmigrantes atendidos no ha parado de crecer, tanto en cifras absolutas como en porcentajes, tal como queda reflejado en el cuadro 1. Hay que destacar que en tres años, ha aumentado en un 20% el número de personas extranjeras –gente extracomunitaria, irregular y con situaciones personales complejas– que hemos atendido.

Cuadro 1. Personas atendidas por Càritas Diocesana de Barcelona

	2000	%	2001	%	2002	%	2003	%
Españoles	8.936	46,61	8.114	39,42	6.988	32,69	5.655	27,10
Extranjeros	10.236	53,39	12.368	60,09	14.388	67,31	15.211	72,90
Total	19.172		20.582		21.376		20.866	

Si hacemos un breve análisis de las cifras del 2003, nos damos cuenta del peso de las personas procedentes de América Latina, seguidas por las del Magreb y, en una proporción menor, de Europa del Este, de Asia y del África Subsahariana.

1. Cifras extraídas del Instituto Nacional de Estadística. Padrón Municipal, 2003

Cuadro 2. Origen de las personas extranjeras atendidas durante 2003

<i>África Subsahariana</i>	573	3,77%
Senegal	156	
Otros	417	
<i>América Latina y Central</i>	9.514	62,55%
Ecuador	4.772	
Otros	5.742	
<i>Asia</i>	185	1,22%
<i>Europa del Este</i>	552	3,63%
<i>Magreb</i>	3.773	24,80%
Marruecos	3.720	
Argelia	53	
Otros	614	4,04%
Total	15.211	100%

Nos encontramos, por lo tanto, ante una paradoja, pues el país vive de un modo sobredimensionado y como una gran agresión la llegada de personas de fuera y, en cambio, las cifras nos dibujan exactamente en qué dimensión.

Demandas más frecuentes de los inmigrantes irregulares

Sabemos que no siempre podremos dar una respuesta adecuada, con nuestros recursos escasos, a las tres demandas más habituales con las que nos hemos encontrado: papeles, trabajo y vivienda.

Los papeles son el gran deseo de la práctica mayoría de los inmigrantes irregulares. Son la causa de su situación y, a la vez, la solución. Es muy difícil que una persona –que ha hecho una ruptura total con su vida en el país de origen– entienda que posiblemente deberá esperar un año o dos; que deberá ponerse a trabajar en el mercado irregular; que tendrá que vivir hacinado; que su situación probablemente no se resuelva tal y como está ahora. Es muy difícil tener palabras que lo expliquen y es mucho más difícil que esto pueda ser comprendido.

El trabajo es un elemento fundamental para poder normalizar la situación, la dificultad es inherente a la situación de regularización y viene provocada por el marco normativo del Estado.

La vivienda, por otro lado, es un problema que afecta a toda la población, no sólo a los inmigrantes. En muchas ocasiones, Càritas opta por alojar de forma regular sólo a personas que estén en un proceso de alta vulnerabilidad, es decir, enfermos, personas mayores, con hijos menores, etc., lo que obliga a dejar en la calle a personas jóvenes y fuertes.

Respuestas proporcionadas por Càritas

Evidentemente no podemos dar respuesta a todas las demandas, ni de una manera inmediata ni a largo plazo.

Nuestra labor se centra en orientar a las personas para que puedan cubrir, inicialmente, sus necesidades básicas, es decir, comer, dormir e higiene. Seguidamente ofrecemos información y orientación que ayudan a personas con una gran incapacidad para entender que les pasa, fruto del propio proceso que han vivido. Las personas necesitan saber dónde están, en qué entorno cultural se mueven, deben encontrar referentes que les permitan resituarse.

A continuación, empieza un proceso que los conduzca a encontrar un trabajo: un trabajo digno con un sueldo digno y con unas relaciones laborales dignas. Pero en un mercado irregular, un mercado 'reguladamente irregular', lo que se configura es una situación de contradicción que nos lleva a pensar si no se está contribuyendo a consolidar ciertos modelos de economía que favorecen a los que se benefician siempre.

Se trata, pues, de una paradoja porque si esta persona no tiene un lugar de trabajo que le permita disponer de unos ingresos para pagar una habitación realquilada, comer y enviar dinero a su casa, a esta persona finalmente se la debe situar en un circuito de asistencia social.

Del conjunto de respuestas dadas, querría destacar una muy significativa: la acogida. Éste es un elemento importante para nosotros: queremos que sea una acogida dirigida a cada persona. Un proceso de acogida

que intente suplir esta carencia de respuestas reales. Esto implica un esfuerzo por parte de los agentes de Càritas, voluntarios o profesionales, que deben tener una gran capacidad para leer que el sufrimiento de aquella persona es debido a toda una serie de circunstancias. Con la acogida, les tenemos que ayudar a interiorizarlo, a asumirlo y, finalmente, a superarlo. Tienen que poder, por otro lado, objetivarlo y compartirlo, en la medida que sea posible, ya que nosotros nunca podremos vivir lo que vive esta persona. Intentar que esta persona se sienta escuchada, acompañada, acogida en un entorno que se lo niega todo, es sin duda alguna una acción significativa e importante.

Dificultades

Las dificultades que comporta esta situación derivan básicamente de una situación de colapso. Un colapso que va más allá de los recursos humanos, materiales y económicos que se le destinan y que se convierte en algo presente que va más allá de las personas que se implican en el proyecto.

Cuando los agentes de Càritas se encuentran diaria y continuamente con la imposibilidad de dar respuesta, porque los recursos –sean del tipo que sean– son limitados, al final se produce este colapso.

De hecho, trabajamos aceptando el hecho de que es posible que nosotros mismos vulneremos ciertos derechos, para que las personas puedan seguir adelante. Pretendemos poner por delante la respuesta a un principio fundamental: el de la supervivencia de las personas. Pero no podemos vivir indefinidamente pensando que esta situación se mantendrá, sin un horizonte –los papeles– definido. Esto no es bueno ni para nuestra organización ni, evidentemente más importante, para las personas.

Retos

Romper estos límites; plantear acciones en el ámbito social, estructural, de concienciación, de sensibilización que puedan cambiar las condiciones del entorno, son los retos a los que debemos enfrentarnos.

Para explicarlo a partir de un ejemplo concreto. Ante la situación generada en las Casernas de Sant Andreu (Barcelona, primavera de 2003), Càritas optó por tomar una postura determinada, fruto de la experiencia de los encierros en las iglesias y las movilizaciones de los inmigrantes en las barcelonesas plaza de Cataluña y plaza de André Malraux que tuvieron lugar con anterioridad y de los resultados que estos hechos tuvieron en los diferentes colectivos de inmigrantes.

Nuestra decisión fue no intervenir con los inmigrantes que se encontraban en Sant Andreu en forma de dispositivo, es decir, con una acción especial, puesto que nos dimos cuenta que abríamos una puerta de doble entrada a Càritas, y que esto creaba situaciones de máxima desigualdad.

Por un lado, podía pasar que una persona que llegaba a Càritas por sus propios medios, saliera con buenas palabras y, como mucho, con la dirección de una parroquia donde poder ir a buscar una bolsa de comida y un poco de ropa; o tal vez con la dirección de algún comedor social donde poder comer; o con suerte, dos o tres direcciones de pisos donde realquilar una cama. Mientras que, por otro lado, una persona que llegaba a nuestros servicios de acogida procedente de cualquiera de estos operativos, salía de Càritas con tres meses de pensión pagada, un poco de dinero en el bolsillo, etc.

De este modo, nos encontramos ante unas contradicciones demasiado fuertes, que generaban desigualdades demasiado explícitas y que no estábamos dispuestos a potenciar más allá de lo que razonablemente nos obliga nuestra labor. Finalmente decidimos que Càritas reforzara sus principios y nos reafirmamos en la necesidad de atender a las personas, sean quienes sean los que las envían, pero que reciban lo que Càritas les pueda ofrecer, dependiendo de los recursos de los que disponga o de las limitaciones que tenga a causa del aumento de necesidades. Por lo tanto, se trata a todas las personas en función de aquello que son, según la misión y el carisma de Càritas.

Hay que destacar que existe un tema de fondo que supera la reflexión sobre los recursos y sus disponibilidades, ya que han existido financia-

ciones extraordinarias por parte de la Generalitat de Catalunya, el IMSERSO y el Ayuntamiento de Barcelona cuando se demostraba que estábamos dispuestos a ayudar a aquellas personas que habían tenido capacidad de plantarse en medio de una plaza. Se evidencian así las contradicciones del sistema que ponen en cuestión y crean una cierta inestabilidad en las propias administraciones, y hasta en la misma sociedad. En cambio, las personas que se han mantenido al margen de estos hechos y han ido haciendo diariamente su trabajo (regular o irregular), y han intentado integrarse en nuestra sociedad de un modo razonable, resulta que no han recibido el mismo trato.

Es interesante remarcar que, mayoritariamente, ninguno de los grupos de personas procedentes de América del Sur han participado en movilizaciones que se han organizado en la ciudad de Barcelona desde el año 2000 para pedir papeles. Tanto el encierro en las iglesias como en las concentraciones de la plaza de Catalunya y la plaza de André Malraux, generaron una actuación pública que dejó fuera a estos colectivos de las acciones de regularización llevadas a cabo posteriormente.

Esto nos conduce a la reflexión de que las administraciones han sido muy injustas en los procesos de regularización, que han respondido más a la presión que a una necesidad real de las personas. Lo cierto es que después se ha demostrado que regularizaciones como las que se llevaron a cabo en las iglesias han creado situaciones de una gran injusticia en determinados colectivos, y situaciones de gran privilegio en otros.

Por otro lado, nuestra propia organización ha tenido que enfrentarse a cambios, ya que desde siempre hemos estado preparados para atender a personas que ya tenían una problemática personal asociada a procesos de desestructuración, ya sea por enfermedad, por pérdida de trabajo, adicciones, rupturas multifactoriales, etc. Y de golpe, nos hemos encontrado con personas que no tenían ninguna de estas circunstancias, simplemente eran personas sometidas a una dinámica que podía derivar en un proceso de exclusión, con unas capacidades personales en perfecto *estado de revis-*

ta –por así decirlo– y muchas veces con una media de capacidades y recursos personales superior a la media de la gente de aquí.

Hemos tenido que cambiar nuestros instrumentos de acción social, porque su utilización ya no era posible. Hemos tenido que reconducir nuestra conducta para ayudar a estas personas con unas necesidades totalmente diferentes a las que había antes.

Ante el fenómeno de la inmigración irregular: hace falta un futuro para todos

Esta es una manifestación de voluntad por parte de Càritas que nos compromete a favor de los inmigrantes en una línea concreta: trabajar con la perspectiva de hacer posible que todas las personas que lleguen a nuestro país tengan un futuro.

La concreción de esta voluntad quiere centrar lo que debe ser la acción de Càritas en los próximos años y es el punto de partida de todas las reflexiones que puedan hacerse desde nuestra institución sobre esta realidad. Se debe considerar al inmigrante no como un sujeto en proceso de expulsión, y por lo tanto objeto de una acción por parte de Càritas (que considera que la ayuda a los inmigrantes debe hacerse porque son personas excluidas o en proceso de exclusión); sino a partir de la consideración que el hecho migratorio se convierte en algo que supera la exclusión y configura otro ámbito de intervención con sentido en sí mismo. Esto debe convertirse en central en la acción de Càritas, puesto que nuestra misión nos orienta a atender a los más débiles, los desfavorecidos, los que no son atendidos por el sistema.

En Càritas sabemos que la explicación de los movimientos migratorios actuales es compleja y obliga a considerar múltiples motivos. Pero también sabemos que una causa importante es la desesperación a la que el sistema económico global ha condenado a un amplio porcentaje de la población mundial, particularmente al continente africano.

Las mujeres y los hombres de Càritas queremos responder al clamor de los inmigrantes. Una llamada que en el contexto actual tiene dos dimensiones, ambas ineludibles:

1. La dimensión estructural. La creciente presión de las migraciones sobre Europa es el resultado de fenómenos económicos, políticos y sociales complejos que demandan soluciones globales. Por lo tanto, el aumento de la inmigración irregular a los países del Norte debe enmarcarse en la grave y creciente desigualdad existente en el mundo. Cualquier propuesta de remedios que no tenga suficientemente en cuenta este hecho crucial está condenada por adelantado al fracaso.

2. La dimensión humana del drama de los que ya están entre nosotros. Porque no sería bueno concentrarse exclusivamente en los análisis sociales, olvidando el sufrimiento de las personas que viven en nuestras ciudades y pueblos, y que necesitan la ayuda urgente de la comunidad cristiana y la comprensión del conjunto de la sociedad.

Càritas quiere responder a esta nueva realidad con un compromiso público: hacer todo lo que esté en nuestras manos para que nadie se quede sin futuro.

Decir esto, entre otras cosas, significa:

– Defender que la mejor manera de afirmar en la práctica la dignidad humana es *reconociendo a cada persona su derecho a tener un futuro*, una esperanza razonable de acceder a los medios básicos que le permitan desarrollarse integralmente como ser humano.

– Reconocer que la presión creciente de la inmigración sólo disminuirá cuando los países económicamente desarrollados entendamos que *nuestro bienestar no se puede plantear al margen de la situación de otros pueblos*. No podemos darles la espalda, dejarlos sin futuro y exigirles, además, que no nos molesten en nuestros oasis de bienestar.

– Asumir que la atención a las *personas inmigrantes debe constituir una prioridad en la acción caritativa y social de nuestras comunidades*.

– *Hacer todo lo posible para acoger adecuadamente a los inmigrantes que ya están entre nosotros y regularizar lo antes posible su situación*.

Queremos construir un futuro con las personas inmigrantes. No queremos imponerles nuestro futuro; un futuro pensado desde la preocupación por mantener y hasta aumentar nuestros privilegios. No queremos imponerles un futuro que los condene a ser ciudadanos de segunda clase, mano de obra barata a nuestro servicio. Queremos hacer camino con ellos, abrirles la posibilidad de colaborar en el diseño de un futuro común, de manera que también sea su futuro. No queremos futuros desconectados y en conflicto. Queremos un futuro construido entre todos y para todos.

Este compromiso público, esta apuesta de Càritas en materia de inmigración, en justicia, necesita alimentarse en las fuentes del compromiso evangélico. Sin la sabiduría que sólo la misericordia puede darnos, pronto encontramos justificaciones para limitar las exigencias de la justicia. Sin esta caridad que nace de una espiritualidad profunda, cualquier elección corre el peligro de perder pronto su intensidad originaria y convertirse en una mera fórmula ritual que continuaremos repitiendo, cada vez con menor convicción.

En Càritas necesitamos estar afectados por la realidad de los que, entre nosotros, viven en tierra extraña; necesitamos saber que todos hemos sido inmigrantes; necesitamos alimentar la relación personal con ellos y ellas; interesarnos por sus problemas, identificarnos con sus angustias y sufrimientos. A cambio de nuestro apoyo, los inmigrantes nos devolverán la dignidad como seres humanos. A cambio de un lugar a nuestro lado, ellos nos abrirán la puerta de un futuro realmente humano.

Principios que sustentan esta acción

En primer lugar, hay que clarificar criterios. Se deben tomar opciones y priorizar sobre todo a partir de una gran capacidad de análisis de aquello que conocemos, y compartirlo y contrastarlo.

En segundo lugar, valorar nuestra capacidad de adaptación. Los instrumentos tradicionales ya no sirven en los últimos años, y debemos adaptarlos, así como nuestra organización y nuestras capacidades profe-

sionales y las de los grupos de voluntarios y de los grupos de las parroquias; y de aquello que tengamos capacidad de hacer evolucionar.

Querimos de nuevas formas de análisis y de reflexión que nos ayuden a contextualizar nuestra acción. Si nos quedamos en el día a día, conseguiremos más colapso. Si la persona encargada de recibir la avalancha de inmigrantes irregulares no tiene capacidad de participar en procesos más amplios que den sentido a este trabajo, no lo podría realizar bien.

Necesitamos saber hacia dónde vamos. Estamos explorando, no lo tenemos resuelto: tendremos que dar un paso adelante y uno hacia atrás para acabar de concretar nuestra tarea diaria.

A la luz de las reflexiones realizadas y del compromiso público formulado hasta aquí, la Confederación Cáritas Española² ha formulado una serie de principios que, asumidos por todos los agentes que nos sentimos miembros, sirven para enriquecer y orientar las apuestas de nuestra acción en materia de inmigración.

Los citados principios son los siguientes:

Defender el derecho de las personas a emigrar. El reconocimiento de este derecho se ha convertido hoy en una propuesta que el “realismo político” dominante no dudará en calificar como demagógico o, incluso, peligroso. La Iglesia “reconoce a todo hombre, en el doble aspecto de la posibilidad de salir del propio país y la posibilidad de entrar en otro, en busca de mejores condiciones de vida”³. Tenemos que continuar defendiendo este derecho con convicción. Sin duda, la defensa del derecho no niega la necesidad de regular los flujos migratorios de manera razonable. Como dice Juan Pablo II, “una aplicación indiscriminada [del derecho a emigrar] ocasionaría daño y perjuicio al bien común de las comunidades que acogen al migrante”⁴. De todos

2. Nadie sin futuro. Documento de Trabajo. Cáritas Española. 2003

3. Juan Pablo II, mensaje Jornada Mundial de las Migraciones, 2001, n. 3.

4. Juan Pablo II, mensaje Jornada Mundial de las Migraciones, 2001, n. 3.

modos, esta regulación necesaria debe realizarse con espíritu de generosidad porque “el criterio para determinar el límite de soportabilidad no puede ser la simple defensa del propio bienestar, descuidando las necesidades reales de quienes tristemente se ven obligados a solicitar hospitalidad”⁵.

Asumir la defensa pública de los inmigrantes favoreciendo un cambio de mentalidad social en esta materia. Tenemos que hacer todo lo posible para que cambien los planteamientos y actitudes de muchas personas y grupos con respeto a la inmigración. Tenemos que promover un consenso en el conjunto de la sociedad, que se aproxime a la inmigración no como un problema, sino como un fenómeno de nuestro tiempo. Tenemos que hacer un esfuerzo por mantener siempre una perspectiva adecuada. Tenemos que sensibilizar a la sociedad sobre el riesgo de exclusión social del colectivo. Tenemos que denunciar las situaciones injustas de las que sean víctimas y defender los derechos que, como seres humanos, les asisten. Tenemos que defender con fuerza que la llegada de inmigrantes no “complica las cosas” sino que constituye una oportunidad para rejuvenecer una sociedad en rápido proceso de envejecimiento y demasiado obsesionada en su propio bienestar. Una sociedad que considere al inmigrante única o fundamentalmente desde una perspectiva económica o utilitarista, vulnera su dignidad de ser humano y caerá fácilmente en la tentación de explotarlo como trabajador y menospreciarlo como persona.

Reivindicar la urgencia de una estrategia global de codesarrollo. El problema de nuestro mundo es la mala distribución de la riqueza; y mientras este problema no se aborde, las personas sin futuro en sus hogares intentarán buscarlo entre nosotros. No podemos perder nunca la visión de conjunto, y permitir que la urgencia de la atención a las situaciones cercanas nos haga olvidar las razones profundas de lo que está

5. Juan Pablo II, mensaje Jornada Mundial de las Migraciones, 2001, n. 3.

sucediendo. Más concretamente, Europa no puede vivir de espaldas a los países del Sur. Más fuerte que el denominado *efecto llamada* del que tanto se habla, es el *efecto expulsión*, resultado de una desesperanza radical que embarga a decenas de millones de personas. La inmigración ilegal no cesará mientras que en los países de origen no haya esperanza de vida digna. La presión no remitirá sin una estrategia global de codesarrollo.

Apostar decididamente por políticas de integración. Esto significa como mínimo tres cosas:

– En primer lugar, ante la tentación muy extendida de entender las políticas de inmigración fundamentalmente como políticas de control de flujos migratorios, tenemos que apostar con decisión por todo aquello que favorezca la plena integración social de las personas inmigrantes. Sólo así será posible abordar con carácter preventivo tensiones que únicamente pueden agravarse con el paso del tiempo. En este sentido, tendremos que apoyar las medidas destinadas a fomentar la estabilidad y el arraigo, especialmente la reagrupación familiar.

– En segundo lugar, es necesario entender que los inmigrantes no son “excluidos” en el sentido clásico del término. Sus problemas son muy diferentes a los de los otros colectivos con los que Càritas trabaja tradicionalmente. Aquí no se trata de reinserir, sino de integrar. Por eso es importante desarrollar políticas específicas para un grupo con necesidades concretas; políticas diseñadas desde el reconocimiento de esta identidad peculiar; políticas que eviten escrupulosamente la creación o alimentación de guetos; políticas que pongan el acento sobre lo comunitario y no tanto sobre situaciones personales.

– Finalmente, la plena integración requiere trabajar para que, lo antes posible, se les reconozca derechos de plena ciudadanía, es decir, derechos de participación política y social en condiciones de igualdad con el resto de la población. Un marco legal y normativo que reconozca a los inmigrantes como sujetos sociales activos y que facilite lo más rápidamente posible el pleno reconocimiento de sus derechos sociales y políticos, favorecerá enormemente una convivencia social justa y pacífica.

Colaborar con las asociaciones de apoyo a los inmigrantes, participando en las redes sociales que se van creando. Todas las acciones de Càritas tienen que plantearse el diálogo con las administraciones públicas y la permanente colaboración con otras organizaciones sociales. Nuestra contribución en materia de inmigración será mucho más significativa y eficaz si la concebimos y desarrollamos en colaboración permanente con las organizaciones activas en este ámbito, participando en las redes ya existentes o facilitando su creación. No queremos renunciar a realizar una aportación peculiar, tanto en el ámbito de planteamientos como de actuaciones. Pero la dimensión marcadamente social del fenómeno migratorio nos pide trabajar en esta área coordinados con los esfuerzos de otros muchos. Es muy importante reconocer y dar apoyo al desarrollo de las asociaciones de inmigrantes propiamente dichas. A veces, sobre todo en sus inicios, se trata de grupos frágiles y con escasos recursos. Potenciar su protagonismo y darles apoyo en todo lo posible es una manera concreta de reconocer el papel crucial que los propios inmigrantes pueden y deben tener en la búsqueda de soluciones a sus problemas.

Prestar una atención especial a los inmigrantes “sin papeles”. En el seno de un colectivo como el de la inmigración, ya de por sí vulnerable, las personas “sin papeles” se convierten en seres humanos con escasas posibilidades de defensa legal, en presa fácil de individuos sin escrúpulos o de decisiones administrativas arbitrarias. La indefensión en la que viven los hace a menudo víctimas de graves vulneraciones de derechos humanos, muchas de las cuales pasan completamente inadvertidas. Su vulnerabilidad es, ya en sí misma, razón suficiente para que Càritas les dedique una atención privilegiada, y les dé apoyo con fórmulas creativas y valientes.

Suscitar una reflexión serena sobre los retos que plantea la convivencia de tradiciones culturales diversas. Somos una sociedad que se abre a nuevas influencias. Todo proceso de integración de elementos viejos y nuevos supone un cierto grado de intercambio cultural mientras, inevitablemente, plantea interrogantes y suscita temores. A veces predomina la aceptación recíproca y, otras veces, surgen complicaciones que exigen aná-

lisis pacientes. La cultura es la matriz que nos permite situarnos ante la realidad, al proporcionarnos una estructura de valores básicamente compartidos, capaces de orientarnos en el mundo. Tenemos que defender la necesidad en los procesos de interacción entre tradiciones culturales diversas que no se planteen de manera simplista o precipitada. La apuesta por una integración razonable no impedirá la existencia de tensiones entre los usos locales y los nuevos elementos que algunos percibirán como extraños. Pero sí que excluye fórmulas unilaterales que defiendan posiciones extremas o demasiado superficiales. La apuesta por la integración procurará evitar tanto la búsqueda de uniformidad que infravalora cuando no menosprecia al diferente, como un relativismo o sincretismo superficial que no reconoce la importancia de tener unas raíces sólidas. Un planteamiento adecuado a favor de la integración, sensible al valor de la interculturalidad, deberá buscar un equilibrio entre la valoración de lo existente y la abertura de un diálogo con el diferente, un diálogo siempre abierto a que de esta interacción pueda surgir alguna cosa nueva.

Líneas de acción

Las líneas de acción que se proponen, repreniendo el análisis que hemos hecho del proceso migratorio, se estructuran en cuatro aspectos⁶: político, económico, cultural y social

Aspecto político

En el ámbito internacional

Apoyo a los procesos de paz. En algunos países, los niveles de violencia son tan elevados que la migración se percibe como una vía para mantenerse con vida. Càritas, ya sea mediante intervenciones directas o colaborando con otras organizaciones en campañas de sensibilización pública, tendrá que hacer todo lo posible para paliar las situaciones de violencia.

6. Nadie sin futuro. Documento de Trabajo. Càritas Española. 2003

Resolución de la deuda externa. Si bien podría considerarse un fenómeno económico, la deuda tiene un marcado carácter político ya que la decisión de mantenerla o condonarla tiene esta naturaleza. En algunos países (Ecuador, Argentina, Marruecos, etc.) se ha convertido en una de las principales causas de migración, dada la regresión social y económica que genera.

Revisión de la política de comercio exterior. La regulación actual de los intercambios económicos internacionales es claramente desfavorable para los países del Sur y perjudica seriamente sus posibilidades de desarrollo⁷. En este ámbito se hacen necesarias iniciativas de investigación, denuncia y presión con una dimensión fundamentalmente testimonial.

En el ámbito estatal

El tema migratorio es uno de los elementos que mayor impacto tiene y continuará teniendo sobre la sociedad española. Cualquier actuación coherente en materia de inmigración requiere que la administración del Estado, en cada nivel, asuma las tareas de su competencia de manera responsable. Cualquier actuación coherente y coordinada presupone una definición suficientemente clara de los objetivos que se pretenden conseguir.

Otros países europeos hicieron esta reflexión hace décadas. Hoy es el turno de los que, sólo recientemente, nos hemos convertido en destino atractiva para la emigración. Todos los agentes sociales (partidos políticos, sindicatos, organizaciones civiles, iglesias, etc.) tendrían que participar en el esfuerzo por definir y consensuar un **pacto sociopolítico** que oriente los esfuerzos de unos y otros en la búsqueda de soluciones a este nuevo reto social. En todo caso, Càritas deberá insistir en la necesidad de que haya diálogo, y diálogo auténtico, en una materia tan importante para el futuro de todos.

7. Los acuerdos y las prácticas del ALCA (Área de Libre Comercio de las Américas) son un buen ejemplo de esta política.

Hay que desarrollar un nuevo marco legal que mantenido de manera estable e implementado coherentemente, sería la mejor garantía para las personas que llegan. Mientras esto no sea una realidad, deberemos cuidar y ampliar la red jurídica existente, y hacer todo lo posible por **reforzar la defensa de los derechos de los inmigrantes**. Finalmente, la **obtención de la ciudadanía europea** por parte de los inmigrantes con estatuto de residente sería una medida que sin lugar a dudas favorecería los procesos de integración.

Aspecto económico

Promover instrumentos de banca ética. Se trata de apoyar la creación y el desarrollo de estructuras financieras que permitan captar ahorro del Norte para invertirlo en el Sur, y mejorar así las perspectivas económicas de algunos países. Aunque los objetivos de la banca ética no se circunscriben sólo en la problemática migratoria, la existencia de mecanismos eficaces de financiación alternativa en este ámbito podría tener importantes repercusiones. En el contexto internacional, facilitaría enormemente la puesta en marcha y sostenimiento de proyectos de desarrollo y de codesarrollo. Y en el interior del país, el acceso a microcréditos permitiría a un sector de la población inmigrante mejorar significativamente sus perspectivas económicas. La presencia en el mercado bancario de una entidad de estas características tendría además un importante efecto catalizador, pues obligaría a otras entidades a aumentar el componente social de sus actuaciones.

Multiplicar los proyectos de codesarrollo. Hoy sabemos que los recursos enviados por los inmigrantes a sus países pueden generar no sólo rentas, sino también desarrollo. En la medida de lo posible, se deben extender estas experiencias a otros países latinos, sin olvidar el gran desafío que nos plantea el área mediterránea. Hay que hacer un esfuerzo para explorar y, en su caso, promover estrategias aún incipientes pero prometedoras de codesarrollo en las que se impliquen inmigrantes, migrantes potenciales y sus familias.

Dar apoyo al desarrollo del comercio justo. La venta, sin intermediarios, de productos del Sur en nuestros mercados consigue cerrar un círculo teórico de codesarrollo en el cual bienes elaborados en países generadores de migración, encuentran aquí compradores. Un comercio justo gestionado profesionalmente y presentado de manera adecuada ayuda, además, a la sociedad española a tener una visión más amplia y matizada del fenómeno migratorio. Y eso contribuiría, sin lugar a dudas, a entenderlo mejor.

Reconocer la aportación social de los inmigrantes. Los inmigrantes realizan una aportación muy importante al bienestar general que, lamentablemente, no siempre se reconoce. Con el fin de generar un cambio en las percepciones sociales del fenómeno, sería necesario realizar una valoración rigurosa de esta contribución. Para ello se tendría que desarrollar un sistema de análisis económico que nos permitirá identificar cuantitativamente y cualitativamente estas aportaciones. Esto permitiría objetivar también los efectos que este colectivo tiene en la distribución relativa de la riqueza entre los diferentes grupos sociales. Si nuestra hipótesis es correcta, existe un peligro real de que la España con inmigrantes sea una sociedad menos cohesionada, no solamente en lo cultural, sino también en lo económico.

Solicitar una revisión de la política de entradas. Actualmente, la permanencia legal en el país requiere acogerse a la vía del contingente o a una muy restrictiva normativa de reagrupación familiar. Creemos que estas fórmulas se han demostrado claramente insuficientes. Por eso consideramos necesario explorar vías complementarias que, de manera más realista y con una mayor flexibilidad, respondan más adecuadamente a la realidad del mercado de trabajo español.

Demandar una mejor formación laboral y profesional. Un mayor esfuerzo en esta área facilitaría mucho los procesos de integración de la población inmigrante. Hay que orientar a las personas hacia los espacios en los que existe una demanda real de trabajo. Pero con una formación adecuada, los inmigrantes estarían mejor equipados para defenderse de los abusos y de la inseguridad que supone la precariedad permanente en la que viven muchos.

Facilitar la integración del colectivo en el mercado laboral. Para esto, la orientación laboral es imprescindible, pero se puede hacer más. Por ejemplo, sería muy valioso identificar en el mercado espacios para actividades económicas adaptadas a las posibilidades y a los conocimientos de los que llegan. Paralelamente, debería facilitarse al máximo la estabilidad laboral y el respeto a los derechos de los trabajadores inmigrantes en los sectores del mercado donde se están introduciendo (agricultura, servicio doméstico, construcción, hotelería, etc.).

Aspecto cultural

A la hora de abordar la diversidad cultural, existen diferentes planteamientos que van desde el rechazo racista y xenófobo a la asimilación hasta la celebración incondicional de la “multiculturalidad”, pasando por diferentes versiones más o menos desarrolladas de lo que podríamos caracterizar como apuestas a favor de la “interculturalidad”. En cualquier caso, la integración es, para Càritas, un horizonte irrenunciable.

– Hay que reconocer el derecho de los inmigrantes a actuar autónomamente, concibiendo y desarrollando iniciativas propias en el ámbito económico, cultural, etc.

– Hay que aceptarlos en condiciones de igualdad como sujetos de derechos y responsabilidades en todos los ámbitos de la vida social y ciudadana.

– Debemos saber que su aportación, como interlocutores y agentes de la nueva sociedad en gestación, resulta imprescindible a la hora de definir y construir nuestro futuro común.

Para que esta integración sea realmente posible, es necesario un marco legal que no sólo la permita, sino que la facilite. De todos modos, y aunque se trate de un elemento crucial, una buena ley tampoco es suficiente. El marco legal abre los caminos pero después son necesarias las personas y las comunidades dispuestas a llevarlo a la práctica. Probablemente la clave de la integración es la capacidad de nuestra sociedad de generar **espacios comunitarios de relación**. Espacios que podrían

crearse y alimentarse más fácilmente si fuéramos capaces de consensuar este pacto sociopolítico al que nos hemos referido anteriormente.

La necesidad pedagógica de un discurso más responsable también puede aplicarse a los medios de comunicación. Algunos de ellos, más que facilitar la convivencia, parecen obstinados en alimentar la desconfianza y el recelo mutuo. Un trabajo de reflexión y aproximación a los medios de comunicación, con nuevas propuestas y análisis, podría ser una contribución significativa de Càritas a la sociedad española.

En el campo de las relaciones interculturales es imprescindible intensificar los esfuerzos para **prevenir el racismo**. Podemos hacerlo de dos formas: (a) ofreciendo una información más serena y objetiva sobre el hecho migratorio; (b) apoyando el establecimiento de políticas que eviten situaciones potencialmente generadoras de actitudes y comportamientos xenófobos. El racismo es fruto del efecto combinado de un conjunto de elementos entre los que cabe destacar la precariedad económica de los inmigrantes; sus condiciones de vida; la extrañeza que generan comportamientos culturales diferentes; la inseguridad laboral en la que viven miles de ciudadanos españoles, etc. Sólo trabajando sobre estos elementos conseguiremos superar prejuicios y dar una oportunidad a la integración. Sin menospreciar las campañas de sensibilización, la prevención eficaz de comportamientos xenófobos requiere que actuemos sobre todos los factores relevantes.

Finalmente, se deben favorecer políticas que permitan a los inmigrantes mantener su **dimensión religiosa** en el lugar de residencia, sea cual sea su creencia.

Aspecto social

No es justo establecer un nexo directo entre inmigración y exclusión social. El inmigrante no es un excluido, a pesar de que la vulnerabilidad social en la que vive lo ponga en riesgo de exclusión. Es importante escoger los medios adecuados para apoyarlo; medios que respeten su identidad peculiar. La debilidad que atraviesa no es el resultado de una

desestructuración personal o familiar, característica de otros grupos con los que trabajamos, sino la consecuencia de una situación de precariedad económica y de desajuste social, muchas veces transitorio. Aquí, el objetivo de nuestras actuaciones no puede ser la reinserción sino la integración. Esto requiere políticas e instrumentos diferentes a los utilizados para abordar situaciones de exclusión.

La peculiaridad del colectivo obliga a Càritas, antes de nada, a plantear **nuevas formas de acogida** adecuadas a su situación. Es necesario superar rutinas y formas concebidas para trabajar con otros grupos, y esforzarnos por crear un estilo y unas formas que respondan realmente a sus necesidades. No podemos perder de vista, en ningún momento, el objetivo de nuestros esfuerzos: facilitar su integración comunitaria con vistas a que, a medio plazo, sean ellos mismos los que ayuden a integrar a sus compatriotas.

Además de acogerlos de una forma adecuada, necesitamos concentrar esfuerzos en la búsqueda de soluciones a dos problemas básicos. Por un lado, la vivienda, sin duda una de las barreras más complicadas que la comunidad inmigrante debe superar en el camino hacia la normalización. No hablamos ya de las condiciones penosas que resisten algunos trabajadores del campo en periodo de trabajo, sino de una desconfianza social ampliamente extendida que dificulta enormemente el acceso de muchas familias a los pisos de alquiler. La escasez de vivienda disponible crea, a su vez, hacinamiento; familias enteras se ven obligadas a arreglárselas dentro de los pocos metros cuadrados de una sola habitación. Este hacinamiento genera otros problemas: conflictos entre personas obligadas a vivir en una difícil proximidad, tensiones con otros vecinos, bajo rendimiento escolar de los niños, etc. La dimensión y complejidad del problema de la vivienda supera ampliamente lo que Càritas, por sí sola, puede intentar resolver. La implicación de las administraciones públicas es aquí esencial. Pero también es muy necesario realizar en nuestros barrios y pueblos un trabajo comunitario que ayude a superar la desconfianza existente, en gran parte resultado de los prejuicios y el desconocimiento.

Un segundo elemento es la **educación**. La gran mayoría de los niños y niñas inmigrantes están escolarizados en la red de centros públicos, y son proporcionalmente pocos los alumnos que asisten a centros privados o concertados. Los intercambios normalizados en el ámbito escolar constituyen un potente instrumento de integración social desde una edad muy temprana. Pero cuando los inmigrantes se convierten en mayoría dentro de una aula, el efecto beneficioso de la interacción cotidiana con la cultura local desaparece. Una política de escolarización bien diseñada es, sin duda, un elemento sustancial en el desarrollo de estrategias eficaces de integración. Y sobre esta base, resulta perfectamente posible prestar atención al hecho diferencial. Así, sería necesario incluir en los planes de estudio algunos elementos culturales (geografía, historia, etc.) que ayuden a valorar lo diferente y a trabajar con los que son diferentes en la tarea de construir un futuro común.

Finalmente, se debe potenciar y desarrollar, junto con otras organizaciones, iniciativas destinadas a generar el cambio de mentalidad al que nos hemos referido. Así, junto al trabajo cotidiano, no podemos descuidar las dinámicas de **movilización positiva** que promuevan percepciones menos distorsionadas y un clima social más acogedor.

A modo de conclusión

La primera conclusión que se desprende del análisis del hecho migratorio y de sus consecuencias es que la inmigración centrará la atención social y política de las sociedades desarrolladas durante bastantes años. Como respuesta al fenómeno migratorio, en nuestras sociedades emergen dos tendencias: la que se acerca al rechazo y la que se abre a la acogida. Creemos que no será fácil evitar la confrontación política y social entre estas dos opciones.

La complejidad del fenómeno está planteando, a esta Europa en construcción y a los estados y ciudadanos que la conforman, un desafío ético

de primera magnitud. En este sentido, la respuesta que se dé a escala estatal y europea al hecho migratorio, marcará fuertemente la Europa del futuro.

Esta misma complejidad nos indica que las políticas a corto plazo, las que sólo intentan abordar lo inmediato sin pensar en el futuro, son insuficientes. Lo son también las que plantean el hecho migratorio como si éste empezara en nuestras fronteras. Hay que plantear las migraciones desde su inicio y actuar también sobre sus causas. Sólo las políticas a largo plazo permitirán abrir perspectivas de futuro en los países de origen. De la misma manera, se deben plantear los procesos de integración a medio y largo plazo, ya que se trata de compartir el futuro. Para que estas políticas a largo plazo sean posibles, tanto en su faceta nacional como internacional, es necesario un pacto social entre todos los agentes implicados.

El proceso migratorio está afectando a toda Europa, pero es en España donde resulta realmente nuevo. Los inmigrantes que viven en nuestro país son la primera y, en ocasiones, segunda generación. En otros países europeos se habla de cuarta generación. Ellos ya definieron, con mayor o menor éxito, su sistema de integración. El nuestro está por definir y no se evaluará mañana, sino dentro de veinte años. La oportunidad de aprovechar experiencias y de hacer aportaciones propias que tiene la sociedad española en este momento, no la tienen otras sociedades europeas.

El proceso migratorio no se puede abordar sólo en el Norte o sólo en el Sur. Es un proceso global en un mundo globalizado que tiene muchas causas y consecuencias que son difíciles de separar, y que se dan tanto en un lado como en el otro.

La acción con los inmigrantes tiene que moverse entre la urgencia y el medio plazo. Trabajar sólo la urgencia conlleva desconcierto, hace perder la perspectiva e impide actuar sobre las causas. Trabajar sólo a medio plazo supondría olvidar nuestro cometido en el día a día y abandonar a los inmigrantes a su propia suerte. Movernos en ambas dimensiones es difícil, pero es lo que los tiempos en los que vivimos reclaman.

Càritas debe dar una respuesta inteligente y eficaz a este reto de carácter ético y moral. Un reto que podremos concretar en una pregunta: ¿Al servicio de quién ponemos nuestra inteligencia, nuestra fuerza, nuestra capacidad de organización, de actuación y de denuncia? La respuesta –que está en los orígenes de nuestra institución: al servicio de los más pobres, de los más débiles– tiene consecuencias muy significativas. La complejidad de la realidad migratoria, que incluye aspectos tan diversos como las relaciones comerciales en el ámbito internacional, el marco de derechos, la necesidad del diálogo intercultural o los procesos de integración, marcará también la complejidad y los diferentes niveles de la acción.

En la concreción de esta respuesta debemos ser coherentes con los ejes de nuestra actuación.

Nos reafirmamos en trabajar por un futuro para todos; es la única forma de dejar de hablar de personas irregulares y hablar sólo de personas.

Debate

1. Si se ha aumentado hasta un 73% la atención a los inmigrantes, ¿qué ha pasado con los autóctonos? ¿Se ha reducido la atención hacia éstos o tal vez se han incrementado los recursos de atención global de Càritas? ¿Se han creado tensiones por este motivo?

Hemos tomado una opción, y eso puede llegar a significar dejar de atender a una persona para atender a otra. Asumimos que trabajar con responsabilidad significa tomar decisiones y priorizar. Por otro lado, la red de servicios sociales públicos y los recursos que se destinan han crecido mucho en los últimos años, y esto ha permitido derivar personas que antes tal vez no podían ser atendidas. Càritas, sin embargo, ha aumentado sus recursos en los últimos dos o tres años, y también ha hecho un planteamiento sostenible puesto que no podríamos mantener este nivel de crecimiento en la actividad durante muchos años. Esto nos obliga a priorizar en función del planteamiento que hemos intentado explicar.

De todos modos, seguimos atendiendo a personas autóctonas y trabajando en ámbitos que afectan a una gran parte de la población. En este sentido, quiero destacar que en Navidad hicimos una campaña en la que denunciábamos como la vivienda, que es una necesidad, se convierte en posible motivo y causa de exclusión. Y no sólo hicimos una acción de denuncia, sino que también hemos dado a conocer una serie de acciones que hace Càritas en relación con la vivienda. También quiero decir que la ocupación, las personas mayores, etc., son temas donde es necesaria una acción muy decidida de la sociedad: hay fenómenos que no se arreglan sólo con recursos materiales, sino que también requieren servicios de acompañamiento, de vinculación, de vecindad. En caso contrario, crearemos una bolsa ya no de pobreza material, sino de pobreza humana y de gran soledad.

Estamos desarrollando servicios que seguramente no exigen tantos recursos económicos como los que se habían desarrollado hasta ahora; estamos exigiendo a nuestros agentes un esfuerzo de imaginación. De aquello que tenemos, hay que sacarle el máximo rendimiento.

2. ¿Qué cosas concretas pensáis que afectan a la inmigración y no a la pobreza y cómo han influido en vuestra manera de organizaros internamente? ¿Cómo estáis innovando internamente para adecuaros a esta nueva realidad?

Càritas no quiere trabajar sólo en función de su realidad. Debemos trabajar en red y sin renunciar a lo que somos, a nuestra misión y nuestro carisma propio.

Hay que tener muy presente que se debe entender la inmigración como un fenómeno no de exclusión sino como otra cosa, y esto requiere una nueva cultura dentro de la propia organización. Tradicionalmente, Càritas ha trabajado con personas que sufrían procesos de exclusión por razones intrínsecas a las personas. Pero ahora no es así: ahora llegan a nuestra casa personas con plenas capacidades que no conocen nuestra cultura, nuestras costumbres, nuestro funcionamiento cotidiano, etc., pero que nos pueden aportar mucho y, por lo tanto, nosotros también podemos aprender

mucho de ellos. Esto implica un cambio cultural para ellos, pero también para nosotros.

Estamos pidiendo a nuestros agentes que cambien “su tecnología de intervención”; es un esfuerzo para el cual muchas personas no han sido formadas. De ahí la importancia de la formación continuada para todos. La formación es un instrumento muy útil y necesario tanto para voluntarios como para profesionales. Ahora tenemos un nuevo reto: hay que impulsar la atención a las personas, la sensibilización e incidir en el cambio de las estructuras. Es un cambio cultural que implica un ciclo, un plan estratégico. Debemos ser capaces de definir una nueva tecnología de acogida, una nueva cultura para los profesionales y los voluntarios, y nos tenemos que acomodar todos a estos cambios.

El hecho de pertenecer a una organización confederal como Càritas también nos ayuda mucho a hacer una reflexión más global.

3. ¿Cómo enfocáis el trabajo entre la urgencia y el medio plazo? ¿Cómo valoráis a las personas para decidir si las acogéis o no? ¿Cómo os repartís el trabajo entre las administraciones?

Los recursos deben ponerse en común entre todas las organizaciones públicas y privadas.

Nosotros priorizamos la acción sobre aquellos colectivos más vulnerables y desatendidos, que a veces son los que tienen procesos más complicados.

