

**POLÍTICAS DEL DISCURSO SOBRE LOS ASPECTOS JURÍDICOS DE
LA INMIGRACIÓN Y SU TRATAMIENTO EN LA PRENSA ESPAÑOLA
(2003-2014)**

Tesis doctoral

ANTONIO PRIETO ANDRÉS

Facultad de Comunicación y Ciencias Sociales

UNIVERSIDAD SAN JORGE

Villanueva de Gállego (Zaragoza), 2016

**POLÍTICAS DEL DISCURSO SOBRE LOS ASPECTOS JURÍDICOS DE
LA INMIGRACIÓN Y SU TRATAMIENTO EN LA PRENSA ESPAÑOLA
(2003-2014)**

Tesis doctoral

ANTONIO PRIETO ANDRÉS

Director: Dr. D. Cayetano Fernández Romero

Programa de Doctorado en Comunicación

Facultad de Comunicación y Ciencias Sociales

UNIVERSIDAD SAN JORGE

Villanueva de Gállego (Zaragoza), 2016

Agradecimientos

A mi director en esta tesis, el Dr. Cayetano Fernández Romero, por su paciencia, trabajo y dedicación, así como por todo el apoyo y por su lucidez para guiarme durante todo el arduo proceso de elaboración de este trabajo.

A mis compañeros del Instituto Humanismo y Sociedad y de la Facultad de Comunicación de la Universidad San Jorge, por ofrecerme su ánimo y sus buenos consejos.

A mis padres y hermanos, por ofrecerme sus ejemplos de vida, basados en los valores del esfuerzo y de la honestidad, así como por toda la ayuda que siempre me han prestado. Especialmente, a mi hermana, una persona generosa que me transmitió desde pequeño el amor por los libros y sin quien, seguramente, no sería lo que soy.

Y sobre todos los demás, a mi mujer, Natalia, la persona que más ha sufrido todo el largo proceso de creación de esta tesis doctoral. Sin su amor, paciencia y apoyo constantes, no habría sido capaz de conseguirlo.

ÍNDICE GENERAL

ÍNDICE DE GRÁFICOS	11
ÍNDICE DE IMÁGENES	11
ÍNDICE DE TABLAS	12
ABREVIATURAS Y ACRÓNIMOS	16
1 INTRODUCCIÓN	17
1.1 Presentación	17
1.2 Estructura	18
1.3 Objetivos e hipótesis de la investigación	24
1.3.1 Objetivos	24
1.3.2 Hipótesis	26
2 FUENTES	29
2.1 Procedimiento para establecer el <i>corpus</i> de las fuentes periodísticas y realizar el análisis de contenido	30
2.1.1 Delimitación del universo inicial	30
2.1.2 Selección del <i>corpus</i> a partir del universo	34
3 METODOLOGÍA	45
3.1 Planteamiento metodológico general: argumentación jurídica y análisis de contenido	45
3.2 Delimitación del enfoque de la investigación: ¿Discursos políticos o políticas del discurso sobre la regulación jurídica de la inmigración en la prensa?	50
3.3 Diseño y desarrollo de la investigación	57
3.3.1 Contextualización histórica y jurídica	57
3.3.2 Aplicación del análisis de contenido mixto cualitativo-cuantitativo	58
3.3.2.1 Determinación de categorías para el análisis mixto	59
3.3.2.2 El análisis de contenido cuantitativo	62
3.3.2.3 El análisis de contenido cualitativo	63
4 FLUJOS MIGRATORIOS, ECONOMÍA DE MERCADO Y GLOBALIZACIÓN: UNA PERSPECTIVA HISTÓRICA CONTEMPORÁNEA	67
4.1 Introducción	67

4.2	Economía de mercado y flujos migratorios (1750-2012)	70
4.2.1	Las revoluciones agraria e industrial (1750-1870)	70
4.2.2	La segunda revolución tecnológica y la primera globalización (1870-1913)	72
4.2.3	El periodo entre las dos guerras mundiales (1914-1945)	78
4.2.4	Desde la segunda mitad del siglo XX hasta la actualidad	81
4.2.4.1	Economía de mercado y flujos migratorios (1945-2014)	81
4.2.4.2	Globalización económica e inmigración	84
4.3	Migraciones internacionales y economía: las peculiaridades históricas del caso de España	87
4.3.1	Industrialización y flujos migratorios en España (1808-1980)	87
4.3.2	De país de emigrantes a país de inmigrantes	90
4.3.3	Las causas de la inmigración a España	99
4.4	Conclusiones	102
5	DERECHOS DEL CIUDADANO <i>VERSUS</i> DERECHOS DEL EXTRANJERO: EVOLUCIÓN HISTÓRICA CONTEMPORÁNEA	106
5.1	Introducción	106
5.2	Ciudadanía <i>versus</i> extranjería: desde las revoluciones del siglo XVIII hasta nuestros días	113
5.2.1	La ciudadanía en las revoluciones liberales del siglo XVIII	113
5.2.2	Ciudadanos <i>versus</i> extranjeros en el siglo XIX	127
5.2.3	Ciudadanos <i>versus</i> extranjeros en el siglo XX	130
5.3	La historia de la ciudadanía y la situación del extranjero en la España contemporánea: desde la Constitución de Cádiz hasta el Franquismo	135
5.3.1	La ciudadanía en el pensamiento político subyacente en la Constitución de 1812	136
5.3.2	La evolución de los derechos de los extranjeros en el constitucionalismo español previo a la Constitución de 1978	142
5.3.3	La regulación jurídica de la extranjería durante el Franquismo	147
5.4	Conclusiones: derechos del ciudadano <i>versus</i> derechos del extranjero	149
6	EL RÉGIMEN JURÍDICO DE LA EXTRANJERÍA EN EL DERECHO INTERNACIONAL, EN LA UNIÓN EUROPEA Y EN ESPAÑA	156
6.1	Introducción	156
6.2	La protección jurídica de las personas migrantes por el Derecho Internacional de los Derechos Humanos	161
6.2.1	El Derecho Internacional de los Derechos humanos como límite al legislador estatal	162
6.2.2	Los derechos de los extranjeros según los tratados de derechos humanos de carácter universal	165
6.2.3	El sistema europeo de protección de los derechos humanos y los derechos de los extranjeros	168
6.2.4	El Derecho Internacional para los trabajadores migratorios	171
6.2.5	Los derechos de los trabajadores en situación irregular	174

6.2.6 Conclusiones	178
6.3 La política migratoria de la Unión Europea	179
6.3.1 Evolución de la política migratoria de la Unión Europea	180
6.3.2 Conclusiones	184
6.4 El régimen jurídico de la extranjería en España desde 1978	186
6.4.1 Los derechos de los extranjeros en la Constitución Española de 1978	187
6.4.1.1 El artículo 13 de la Constitución Española	187
6.4.1.2 La doctrina del Tribunal Constitucional sobre los derechos de los extranjeros	192
6.4.1.3 Reflexiones sobre el régimen constitucional de los derechos de los extranjeros en España: la problemática de usar la dignidad humana como marco de referencia	197
6.4.2 La evolución de los derechos de los extranjeros en la normativa orgánica y ordinaria española (1985-2013)	202
6.4.2.1 La primera ley reguladora de la extranjería de la democracia española: la Ley Orgánica 7/1985, de 1 de julio, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España	203
6.4.2.2 La Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social y sus normas de desarrollo	206
6.4.2.3 La Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre, 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 y sus normas de desarrollo	210
6.4.2.4 Las reformas legislativas en materia de extranjería del año 2003	214
6.4.2.5 Las últimas modificaciones normativas (2009-2014)	216
6.4.3 El régimen jurídico de los ciudadanos de la Unión Europea y asimilados	219
6.4.3.1 Beneficiarios del régimen previsto para los ciudadanos comunitarios y asimilados	220
6.4.3.2 Los derechos de los ciudadanos comunitarios y asimilados	221
6.4.4 Conclusiones	223
6.5 Conclusiones generales sobre el régimen jurídico de la extranjería en todos sus ámbitos	224
7 RESULTADOS DERIVADOS DEL ANÁLISIS DE CONTENIDO CUANTITATIVO DE LA PRENSA OBJETO DE ESTUDIO	229
7.1 Introducción	229
7.2 Los aspectos formales y las fuentes usadas por la prensa	230
7.2.1 Aspectos formales: la autoría y el género periodístico	231
7.2.2 Las fuentes principales y secundarias que los diarios utilizan cuando tratan los aspectos jurídicos de la inmigración	234
7.2.2.1 Las fuentes principales utilizadas por los diarios	235
7.2.2.2 Las fuentes secundarias empleadas por los medios	245
7.2.2.3 Análisis conjunto de las fuentes principales y secundarias más empleadas por los medios	250
7.2.3 Los partidos políticos como fuentes principales y secundarias	259
7.2.3.1 Los partidos políticos como fuentes principales	260
7.2.3.2 Los partidos políticos como fuentes secundarias	267

7.2.3.3	Análisis conjunto de las fuentes principales y secundarias más usadas por los medios cuando son un partido político	270
7.3	Las temáticas que aparecen en la prensa en relación con la ley de extranjería	277
7.3.1	La relevancia mediática de las diversas modificaciones de la normativa de extranjería entre 2003 y 2014	277
7.3.2	Las temáticas principales relacionadas con aspectos concretos de la normativa de extranjería	282
7.3.3	Las temáticas relacionadas con los efectos de la normativa de extranjería en los inmigrantes en particular y por colectivos	285
7.3.4	Análisis agrupado de todas las categorías temáticas	288
7.4	Las políticas del discurso re-activas y pro-activas presentes en los medios	294
7.4.1	La presencia de las políticas del discurso re-activas y pro-activas en el conjunto de los medios	295
7.4.2	La representación de las políticas del discurso re-activas y pro-activas por diarios	297
7.4.3	Las relaciones entre políticas del discurso re-activas y pro-activas y fuentes principales y secundarias utilizadas por los medios	302
7.4.4	Las relaciones entre políticas del discurso re-activas y pro-activas y fuentes cuando corresponden a un partido político	310
7.4.4.1	Discursos de la prensa sobre los aspectos jurídicos de la multiculturalidad atendiendo a los partidos políticos más representados como fuente principal o secundaria	310
7.4.4.2	Discursos sobre los aspectos jurídicos de la multiculturalidad cuando el PP y el PSOE son fuente principal atendiendo a si se encuentran al frente del Gobierno o en la oposición	317
8	RESULTADOS DERIVADOS DEL ANÁLISIS DE CONTENIDO CUALITATIVO Y MIXTO DE LA PRENSA OBJETO DE ESTUDIO	323
8.1	El tratamiento del tema de las políticas públicas de gestión de la inmigración y la ley de extranjería	323
8.1.1	La ley de extranjería como instrumento para gestionar la inmigración	325
8.1.1.1	Políticas de inmigración: ley y orden	325
8.1.1.2	La regulación de la inmigración como política de Estado: la necesidad del consenso y de regular a largo plazo	327
8.1.1.3	El modelo de gestión de la inmigración	330
8.1.1.4	La política del miedo para regular la inmigración	332
8.1.2	Las Comunidades Autónomas y la ley de extranjería	333
8.1.2.1	La discusión sobre el reparto competencial en la gestión de la inmigración entre las Comunidades Autónomas y el Gobierno español	334
8.1.2.2	Los posicionamientos políticos de comunidades autónomas concretas en relación con la inmigración	336
8.1.2.3	La cuestión del traslado de inmigrantes desde Canarias a la península	340
8.1.2.4	Las comunidades autónomas y la integración de los inmigrantes	341
8.1.3	Los ayuntamientos y la regulación de la inmigración	344
8.1.3.1	La problemática derivada de la inscripción en el padrón municipal de habitantes de los inmigrantes desde la perspectiva de los ayuntamientos	345
8.1.3.2	El padrón municipal de habitantes como instrumento para la gestión de la inmigración	348

8.1.3.3	La integración de los inmigrantes desde la perspectiva de los ayuntamientos	351
8.1.4	Las políticas del discurso presentes en este apartado	353
8.1.5	Los enfoques preferidos por los diarios en relación con esta temática	363
8.1.6	Conclusiones: el tratamiento en la prensa de las políticas públicas para gestionar la inmigración a través de la ley de extranjería como reflejo de una determinada concepción de ciudadanía	369
8.2	El tratamiento del tema del control de los movimientos migratorios en España	379
8.2.1	El denominado “efecto llamada”	379
8.2.2	Ley de extranjería y control de las fronteras	384
8.2.2.1	El acceso a España por vía marítima: pateras y cayucos	384
8.2.2.2	La problemática frontera de Ceuta y Melilla	389
8.2.2.3	El control externo de las fronteras: los acuerdos con los países de origen y tránsito de la inmigración	395
8.2.3	La salida de España de los extranjeros	398
8.2.4	Otros aspectos relacionados con el control de la inmigración	403
8.2.5	Las políticas del discurso presentes en este apartado	404
8.2.6	Los enfoques preferidos por los diarios en relación con esta temática	415
8.2.7	Conclusiones: el tratamiento en la prensa del tema del control de la inmigración en España desde una perspectiva de ciudadanía	420
8.3	El tratamiento en la prensa del tema de los derechos de los extranjeros	428
8.3.1	Los derechos de los extranjeros en general	429
8.3.2	La desigualdad de derechos entre españoles y extranjeros	431
8.3.3	El tratamiento de algunos derechos concretos de los extranjeros	433
8.3.3.1	El debate sobre el derecho al voto de las personas extranjeras	433
8.3.3.2	El derecho a la salud y el acceso a la asistencia sanitaria universal de las personas extranjeras	436
8.3.3.3	Otros derechos de los extranjeros	440
8.3.4	Las políticas del discurso y los derechos de los extranjeros	442
8.3.5	Los enfoques preferidos por los diarios en relación con esta temática	450
8.3.6	Conclusiones: el tratamiento en la prensa del tema de los derechos de los extranjeros desde una perspectiva de ciudadanía	454
9	CONCLUSIONES FINALES	457
9.1	Conclusiones de tipo metodológico	457
9.2	Conclusiones derivadas de la investigación	458
9.3	Líneas de investigación que ha abierto esta tesis doctoral para el futuro	479
10	BIBLIOGRAFÍA	481
10.1	Referencias bibliográficas	481
10.2	Normativa y jurisprudencia citadas	488
10.2.1	Normativa internacional	488
10.2.2	Normativa europea	489
10.2.3	Normativa española	491

10.2.4	Normativa de otros países	495
10.2.5	Jurisprudencia	495
10.3	Fuentes periodísticas citadas	496
11	ANEXOS	507
11.1	Anexo nº 1: Cálculo del muestreo estratificado por diarios y años y asignación de números aleatorios mediante el programa EPIDAT 3.1	507
11.2	Anexo nº 2: Libro de códigos y hoja de instrucciones para el análisis de contenido cuantitativo	515
11.3	Anexo nº 3: Tablas	523

Índice de gráficos

Gráfico 2-1: Porcentaje de piezas del universo, por años, sobre el total del periodo 2003-2014	37
Gráfico 2-2: Distribución porcentual de las piezas del universo, por diario y año (2003-2014)	38
Gráfico 4-1: Número de emigrantes españoles por países de mayor recepción (1960-2000)	91
Gráfico 4-2: Número de inmigrantes en España por países de origen seleccionados (1960-2000)	93
Gráfico 4-3: Población extranjera residente en España por zona geográfica de origen (a fecha 01/11/2011)	94
Gráfico 4-4: Número de extranjeros residentes en España de las 15 nacionalidades más numerosas (2011)	94
Gráfico 4-5: Flujo de inmigración exterior de españoles que retornan y extranjeros que entran a España (2008-2014)	95
Gráfico 4-6: Flujo de emigración exterior de españoles y extranjeros (2008-2014)	96
Gráfico 4-7: Saldo migratorio exterior de españoles y extranjeros (2008-2014)	97
Gráfico 4-8: Extranjeros con certificado de registro/tarjeta de residencia o en situación irregular (2001-2011)	100
Gráfico 4-9: Encuesta nacional de inmigración 2007: motivos de traslado a España de los inmigrantes	101
Gráfico 7-1: Discursos pro-activos, re-activos y mixtos, agrupados en el conjunto de diarios	296
Gráfico 7-2: Discursos pro y re-activos, por diarios y en conjunto	302

Índice de imágenes

Imagen 2-1: Impresión de pantalla de la base de datos www.prensadearagon.com	33
Imagen 2-2: Impresión de pantalla de programa EPIDAT 3.1 para la selección aleatoria estratificada	41
Imagen 2-3: Ejemplo de ficha para la asignación con un muestro aleatorio estratificado de los números identificativos de las piezas de cada diario que conformarán el corpus	42

Índice de tablas

Tabla 2-1: Número de piezas y porcentaje por diario con las palabras “ley” y “extranjería” (2003-2014)	33
Tabla 2-2: Número y porcentaje de piezas por diario y año que componen el universo con los términos “ley” y “extranjería” (2003-2014)	36
Tabla 2-3: Distribución de las piezas de <i>El País</i> por años	41
Tabla 2-4: Número de piezas, por diarios, que conforman el <i>corpus</i> y porcentaje sobre el total	43
Tabla 4-1: Salarios reales por países emisores y receptores de emigración (1870-1913)	74
Tabla 4-2: Distribución (en porcentaje) de la inversión europea en el extranjero (1913-1914)	75
Tabla 4-3: Movimientos migratorios transoceánicos (1840-1932)	77
Tabla 4-4: Población mundial por regiones en millones (1820-1913)	77
Tabla 4-5: Población española y extranjera residente en España (1981-2014)	92
Tabla 6-1: Derechos de las personas inmigrantes aunque se encuentren en situación irregular según las normas de Derecho Internacional de los Derechos Humanos	176
Tabla 6-2: Delimitación de derechos fundamentales en la Constitución Española de 1978, según la expresión usada para designar a los sujetos destinatarios	200
Tabla 6-3: Derechos reconocidos a los extranjeros en la L.O. 4/2000.	208
Tabla 6-4: Derechos reconocidos a los extranjeros en la L.O. 8/2000	210
Tabla 6-5: Comparación de los derechos de los inmigrantes entre las L.O. 4/2000 y la L.O. 8/2000	212
Tabla 7-1: Distribución de la autoría de las piezas analizadas	231
Tabla 7-2: Distribución por género periodístico de las piezas analizadas	233
Tabla 7-3: Tipología de fuentes principales usadas por los medios	235
Tabla 7-4: Fuentes principales por diarios	239
Tabla 7-5: Las cinco fuentes principales favoritas de cada diario	243
Tabla 7-6: Tipos de fuentes secundarias	246
Tabla 7-7: Fuentes secundarias por diario	248
Tabla 7-8: Las cinco fuentes principales y secundarias más usadas por los medios en su conjunto	251
Tabla 7-9: Las cinco fuentes principales y secundarias más usadas por <i>El País</i>	253
Tabla 7-10: Las cinco fuentes principales y secundarias más usadas por <i>El Mundo</i>	254
Tabla 7-11: Las cinco fuentes principales y secundarias más usadas por <i>ABC</i>	255
Tabla 7-12: Las cinco fuentes principales y secundarias más usadas por <i>Heraldo de Aragón</i>	256
Tabla 7-13: Las cinco fuentes principales y secundarias más usadas por <i>El Periódico de Aragón</i>	257
Tabla 7-14: Las cinco fuentes principales y secundarias más usadas por <i>La Vanguardia</i>	258
Tabla 7-15: Presencia de los partidos políticos en la prensa cuando son fuente principal	260
Tabla 7-16: Presencia de partidos políticos como fuente principal, por diarios	262
Tabla 7-17: Presencia en el conjunto de diarios de PP y PSOE/PSC cuando son fuente principal durante el gobierno del PP (01/01/2003 a 01/04/2004; 21/11/2011 a 31/12/2014)	263
Tabla 7-18: Presencia de los partidos políticos como fuente principal, en porcentaje, por diarios durante el gobierno del PP (01/01/2003-01/04/2004; 21/11/2011-31/12/2014)	264
Tabla 7-19: Presencia de PP y PSOE/PSC cuando son fuente principal durante el gobierno del PSOE (02/04/2004 -20/11/2011)	265
Tabla 7-20: Presencia partidos políticos como fuente principal por diarios, en porcentaje, durante el Gobierno del PSOE (02/04/2004 -20/11/2011)	265
Tabla 7-21: Diferencia en puntos porcentuales de la presencia de PP y PSOE como fuente principal, en sus respectivas etapas de gobierno, en conjunto y por diarios (2003-2014)	266
Tabla 7-22: Fuentes secundarias cuando son un partido político, en el conjunto de los diarios	267
Tabla 7-23: Partidos políticos utilizados como fuente secundaria, por diarios, en porcentaje	268
Tabla 7-24: Las cinco fuentes principales y secundarias más empleadas por los medios en su conjunto cuando se trata de un partido político	270

Tabla 7-25: Las cinco fuentes principales y secundarias más usadas por <i>El País</i> cuando se trata de un partido político	271
Tabla 7-26: Las cinco fuentes principales y secundarias más usadas por <i>El Mundo</i> cuando se trata de un partido político	272
Tabla 7-27: Las cinco fuentes principales y secundarias más usadas por <i>ABC</i> cuando se trata de un partido político	273
Tabla 7-28: Las cinco fuentes principales y secundarias más usadas por <i>Heraldo de Aragón</i> cuando se trata de un partido político	274
Tabla 7-29: Las cinco fuentes principales y secundarias más usadas por <i>El Periódico de Aragón</i> cuando se trata de un partido político	275
Tabla 7-30: Las cinco fuentes principales y secundarias más usadas por <i>La Vanguardia</i> cuando se trata de un partido político	276
Tabla 7-31: Presencia de modificaciones de la normativa de extranjería o de eventos de especial relevancia por diarios y en conjunto	279
Tabla 7-32: Temáticas principales por diario y en conjunto	283
Tabla 7-33: Presencia de efectos de la normativa de extranjería en los inmigrantes en particular y en determinados colectivos por diarios y en conjunto	286
Tabla 7-34: Presencia de cada una de las categorías temáticas sobre la normativa de extranjería, por diarios y en conjunto	289
Tabla 7-35: Las cinco temáticas favoritas del diario <i>El País</i>	290
Tabla 7-36: Las cinco temáticas favoritas del diario <i>El Mundo</i>	291
Tabla 7-37: Las cinco temáticas favoritas del diario <i>ABC</i>	291
Tabla 7-38: Las cinco temáticas favoritas del diario <i>Heraldo de Aragón</i>	292
Tabla 7-39: Las cinco temáticas favoritas del diario <i>El Periódico de Aragón</i>	292
Tabla 7-40: Las cinco temáticas favoritas del diario <i>La Vanguardia</i>	293
Tabla 7-41: Presencia de retóricas discursivas re-activas o pro-activas en el conjunto de medios	295
Tabla 7-42: Tipo de retórica discursiva por diarios y en conjunto	298
Tabla 7-43: Discursos pro y re-activos, en porcentaje, por diarios y en conjunto	299
Tabla 7-44: Retóricas predominantes, para las diez fuentes principales más frecuentes	304
Tabla 7-45: Tipología de discursos en el conjunto de diarios, para las diez fuentes principales más frecuentes	305
Tabla 7-46: Tipología de retóricas predominantes, para las diez fuentes secundarias más frecuentes en el conjunto de diarios	308
Tabla 7-47: Tipología de discursos en el conjunto de diarios, para las diez fuentes secundarias más utilizadas	309
Tabla 7-48: Tipología de retóricas, en el conjunto de diarios, en relación con los seis partidos políticos más empleados como fuente principal	311
Tabla 7-49: Tipología de discursos, en el conjunto de diarios, para los seis partidos políticos más utilizados como fuente principal	313
Tabla 7-50: Tipología de retóricas, en el conjunto de diarios, en relación con los siete partidos políticos más usados como fuente secundaria	315
Tabla 7-51: Tipología de discursos en el conjunto de diarios, para los siete partidos políticos más frecuentes usados como fuente secundaria	316
Tabla 7-52: Comparativa por retóricas discursivas entre PSOE y PP cuando son fuente principal en sus respectivas etapas al frente del Gobierno	319
Tabla 7-53: Comparativa por tipología de discursos en el conjunto de diarios, entre PP y PSOE cuando son fuente principal, durante sus respectivas etapas al frente del Gobierno	319
Tabla 7-54: Comparativa por retóricas discursivas en las dos etapas de gobierno del PSOE cuando es fuente principal	321
Tabla 7-55: Comparativa por tipología de discursos en el conjunto de diarios durante las etapas de gobierno del PSOE cuando es fuente principal	321

Tabla 8-1: Referencias cuantitativas según retóricas discursivas, por diarios y en conjunto, en relación con “Las políticas públicas de gestión de la inmigración mediante la ley de extranjería”	360
Tabla 8-2: Referencias cuantitativas según discursos pro y re-activos y mixtos, en el conjunto de diarios, poniendo en relación los datos del bloque “Las políticas públicas de gestión de la inmigración mediante la ley de extranjería”, con los datos globales de todos los temas	361
Tabla 8-3: Referencias cuantitativas, según tipología de discursos, por diarios y en conjunto, en relación con “Las políticas públicas de gestión de la inmigración mediante la ley de extranjería”	362
Tabla 8-4: Referencias desde el análisis de contenido cualitativo y número de palabras del tema “Las políticas públicas de gestión de la inmigración mediante la ley de extranjería”, por diarios	364
Tabla 8-5: Comparación entre las referencias del análisis de contenido cuantitativo y cualitativo sobre el tema “Las políticas públicas de gestión de la inmigración mediante la ley de extranjería”, por diarios	368
Tabla 8-6: Referencias cuantitativas según retóricas discursivas, por diarios y en conjunto, en relación con “El control de los movimientos migratorios en España”	412
Tabla 8-7: Referencias cuantitativas según discursos pro y re-activos y mixtos, en el conjunto de diarios, poniendo en relación los datos del bloque “El control de los movimientos migratorios en España”, con los datos globales de todos los temas	413
Tabla 8-8: Referencias cuantitativas, según tipología de discursos, por diarios y en conjunto, en relación con “El control de los movimientos migratorios en España”	414
Tabla 8-9: Referencias desde el análisis de contenido cualitativo y número de palabras del tema “El control de la inmigración en España”, por diarios	416
Tabla 8-10: Comparación entre las referencias del análisis de contenido cuantitativo y cualitativo sobre el tema “El control de la inmigración en España”, por diarios	419
Tabla 8-11: Referencias cuantitativas según retóricas discursivas, por diarios y en conjunto, en relación con “Los derechos de los extranjeros”	447
Tabla 8-12: Referencias cuantitativas según discursos pro y re-activos y mixtos, en el conjunto de diarios, poniendo en relación los datos del bloque “Los derechos de los extranjeros”, con los datos globales de todos los temas	448
Tabla 8-13: Referencias cuantitativas, según tipología de discursos, por diarios y en conjunto, en relación con “Los derechos de los extranjeros”	449
Tabla 8-14: Referencias desde el análisis de contenido cualitativo y número de palabras del tema “Derechos de los extranjeros”, por diarios	452
Tabla 8-15: Comparación entre las referencias del análisis de contenido cuantitativo y cualitativo sobre el tema “Los derechos de los extranjeros”, por diarios	453
Tabla 11-1: Distribución de las piezas de <i>El País</i> por años	507
Tabla 11-2: Distribución de las piezas de <i>El Mundo</i> por años	509
Tabla 11-3: Distribución de las piezas de <i>ABC</i> por años	511
Tabla 11-4: Distribución de las piezas de <i>La Vanguardia</i> por años	513
Tabla 11-5: Extranjeros con certificado de registro/tarjeta de residencia o en situación irregular (2001-2011)	523
Tabla 11-6: Presencia de los partidos políticos como fuente principal, en porcentaje, dentro de cada diario (2003-2014)	524
Tabla 11-7: Porcentaje de presencia en el conjunto de diarios de los partidos políticos cuando son fuente principal durante el gobierno del PP (01/01/2003-01/04/2004; 21/11/2011-31/12/2014)	525
Tabla 11-8: Porcentaje de presencia de los partidos políticos cuando son fuente principal durante el gobierno del PSOE (02/04/2004 -20/11/2011)	526

Tabla 11-9: Porcentaje de presencia partidos políticos como fuente principal por diarios durante el gobierno del PP (01/01/2003-01/04/2004; 21/11/2011-31/12/2014)	527
Tabla 11-10: Porcentaje de presencia partidos políticos como fuente principal por diarios durante el Gobierno del PSOE (02/04/2004 -20/11/2011)	528
Tabla 11-11: Retóricas predominantes, según las fuentes principales del conjunto de medios	529
Tabla 11-12: Retóricas predominantes, según las fuentes secundarias del conjunto de medios	531
Tabla 11-13: Tipología de retóricas, en el conjunto de diarios, en relación con los partidos políticos como fuente principal	533
Tabla 11-14: Tipología de retóricas, en el conjunto de diarios, en relación con los partidos políticos como fuente secundaria	534

Abreviaturas y acrónimos

Art. / art.: artículo
CC: Coalición Canaria
Cc: Código Civil
CCAA: Comunidades Autónomas
CE: Constitución Española de 1978
CEDH: Convenio Europeo para la protección de los derechos y de las libertades fundamentales del Consejo de Europa (1950)
CGPJ: Consejo General del Poder Judicial
CHA: Chunta Aragonesista
CIU (o CiU): Convergència i Unió. Convergencia y Unión
DUDH: Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948
EE.UU.: Estados Unidos de América
ERC: Esquerra Republicana de Catalunya
FJ: Fundamento jurídico (de una sentencia)
INE: Instituto Nacional de Estadística
IOM: International Organization for Migration / Organización Internacional para las Migraciones
IU: Izquierda Unida
L.O.: Ley Orgánica
LOEX (o ley de extranjería): Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros en España y su Integración Social
OIT: Organización Internacional del Trabajo
PAR: Partido Aragonés
PIDCP: Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966)
PIDESC: Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966)
PNV: Partido Nacionalista Vasco
Porc.: Porcentaje
PP: Partido Popular
PSC: Partit dels Socialistes de Catalunya
PSOE: Partido Socialista Obrero Español
R.D.: Real Decreto
STC /SSTC: Sentencia/s del Tribunal Constitucional
TC: Tribunal Constitucional
TCE: Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea
TEDH: Tribunal Europeo de Derechos Humanos
TFUE: Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Trad.: Tradicionalismo
TUE: Tratado de la Unión Europea
UE: Unión Europea
UPyD: Unión, Progreso y Democracia

1 INTRODUCCIÓN

1.1 Presentación

El fenómeno de las migraciones internacionales es una constante en la historia de la humanidad y sigue siendo un tema muy actual. A principios de 2016 se espera que los migrantes internacionales superen los 250 millones (3,4% de la población mundial), a medida que la gente sale a buscar mejores oportunidades económicas, según el informe *Libro de datos sobre migración y remesas 2016* del Banco Mundial (2015) que, además, sitúa a España como el noveno receptor mundial de inmigrantes.

Dada la relevancia del fenómeno, tanto a nivel mundial, como español, queda plenamente justificado cualquier estudio que profundice en algún aspecto del mismo. Por ello, son muchos los trabajos de investigación que lo abordan, desde diversas perspectivas y áreas de conocimiento. Dado que mi formación es jurídica y que mi experiencia profesional me llevó a especializarme como abogado en el ámbito del Derecho de Extranjería, pero teniendo en cuenta que en los últimos años estaba trabajando con mi grupo de investigación “Migraciones, Interculturalidad y Desarrollo Humano” de la Universidad San Jorge en el tratamiento mediático de la inmigración, especialmente en la prensa escrita, mi objetivo al abordar esta tesis doctoral fue, desde el primer momento, aunar las perspectivas jurídica y comunicativa, teniendo muy presente que se enmarca en un programa de doctorado en Comunicación.

Por todo ello, quise adoptar una perspectiva que imbricara lo jurídico con lo comunicativo, lo que me ha permitido realizar una investigación interdisciplinar y, por tanto, podría decir que novedosa, en relación con las realizadas hasta ahora sobre el estudio de la inmigración y la extranjería que, o bien se desarrollaban íntegramente desde lo jurídico, o bien desde lo comunicativo. Por un lado, el Derecho establece, en lo que a este tema se refiere, cuál es, desde el derecho positivo y la jurisprudencia, o cuál debería ser, desde la doctrina, la regulación del fenómeno migratorio, en un ámbito territorial (internacional, europeo y español o comparado) determinado. Pero no solo eso, sino que esta regulación está, o debería estar, basada en una cierta concepción social y ética de lo que es justo en una sociedad dada, en este caso en la sociedad española, desde una perspectiva de derechos humanos, que es la que me interesa especialmente.

A partir de este planteamiento, he intentado mostrar en este trabajo cómo se tratan en la prensa escrita española los aspectos jurídicos de la inmigración y la extranjería, que se plasman en discursos mediante los cuales se hace política, en sentido amplio, no circunscrito a los partidos políticos, por lo que autores como Zapata-Barrero (Fundamentos de los discursos

políticos en torno a la inmigración, 2009) pasan a designarlos como “políticas del discurso”, que es la denominación que he adoptado como referente en esta tesis. Para analizar estas políticas del discurso y estos tratamientos de la prensa me he valido del análisis de contenido, en sus vertientes cuantitativa y cualitativa. Sin embargo, también incorporo la capacidad argumentativa propia de las Ciencias Jurídicas.

En este trabajo he intentado aproximarme a la regulación de la inmigración desde una perspectiva multifacética, que se acercara al objeto de estudio desde diferentes enfoques, para poder conseguir una visión lo más amplia y omnicomprendensiva posible, a partir del estudio de tres elementos relacionados con los aspectos jurídicos de la extranjería que aparecen la prensa española, como son: a) la constatación de la existencia de una serie de fuentes principales y secundarias a las que recurren los medios con mayor o menor frecuencia, así como de la existencia de unos temas más o menos tratados, a partir del análisis de unas variables mediante el análisis de contenido cuantitativo; b) la categorización y descripción de una serie de temas jurídicos sobre la extranjería, tal como los presenta la prensa, desde el análisis de contenido cualitativo; y c) la presencia de retóricas discursivas pro o re-activas sobre los aspectos jurídicos de la inmigración. A partir de esta información, he realizado algunas reflexiones desde un enfoque argumentativo, más propio del Derecho, relacionando el tratamiento llevado a cabo en la prensa con una determinada concepción de la ciudadanía y de la extranjería.

1.2 Estructura

Esta tesis lleva por título “Políticas del discurso sobre los aspectos jurídicos de la inmigración y su tratamiento en la prensa española (2003-2014)”. Esta denominación recoge los aspectos fundamentales que se van a encontrar en esta investigación. Voy a desgarnar los componentes de este título para comprender mejor el planteamiento que subyace en este trabajo. Se mencionan, en primer término, las “políticas del discurso sobre los aspectos jurídicos de la inmigración”, que ya he mencionado. Así, el primer gran objeto (o fenómeno, en este caso) de estudio es la inmigración y, de entre todas las facetas que se podrían observar en este fenómeno poliédrico, que afecta a múltiples aspectos de la vida humana, me quiero fijar solo en sus aspectos jurídicos. Al afectar la inmigración a tantas cuestiones de la vida, como son el hecho mismo de desplazarse desde un país a otro (hablamos, por tanto, de migraciones internacionales), antes de poder entrar con propiedad en cuál es el régimen jurídico de este fenómeno, lo primero que habrá que entender son las causas que provocan que las personas

dejen sus lugares de origen y se desplacen a otros sitios lejanos, así como las consecuencias de ello.

Para ello, hay que entender que los flujos migratorios no son un fenómeno relativamente actual. Desde que el ser humano existe se ha desplazado de un lugar a otro para sobrevivir o prosperar. No se trata, por tanto, de algo coyuntural, vinculado a un concreto momento histórico como el que vivimos. De ahí que, para entender las razones de los flujos migratorios me planteara averiguar y sistematizar cuál fue la influencia de las causas socioeconómicas, cuya importancia capital se desprende, por ejemplo, de la *Encuesta Nacional de Inmigración* que se realizó en España en 2007¹.

Para comprender estos motivos desde su componente económico, quise comenzar el estudio de las migraciones internacionales en el momento en que nace, aunque sea embrionariamente, nuestro sistema capitalista actualmente vigente, a saber: la Revolución Industrial, que es uno de los hitos que configuran los inicios de nuestra Edad Contemporánea. Así, en el capítulo 4 hago un breve repaso por las causas de las migraciones internacionales, desde el punto de vista económico, donde veremos que la globalización y la tecnificación no son fenómenos nuevos, sino que ya se dieron con gran fuerza, especialmente entre 1870 y 1913, con el consiguiente impacto sobre los movimientos migratorios de la época.

Además de fijarme en estas cuestiones en el ámbito occidental, en el citado capítulo 4 reservo un importante espacio para explicar la situación en España y el impacto que la evolución de las economías mundial y autóctona tuvieron sobre nuestra demografía, desde el punto de vista migratorio internacional, hasta llegar al momento actual. Resulta apasionante descubrir las causas de los flujos migratorios y ver su evolución, tanto en España, como en el mundo occidental y, sobre todo, saber que si los movimientos de capitales y los flujos de personas que produjeron hubieran sido otros, la situación mundial sería hoy bien diferente. Fruto de este primer trabajo dentro de esta tesis, he obtenido un conocimiento mucho más cabal de los porqués de los flujos migratorios por causas económicas, tanto a nivel mundial, como español, conocimiento que no hubiera acumulado si me hubiera centrado exclusivamente en el estudio de los últimos veinte años del fenómeno.

Una vez aclarado el contexto socioeconómico mundial y español que ha influido en los flujos migratorios internacionales en la época contemporánea, era el momento de acercarse a

¹ Según esta encuesta, a la que hago referencia en la explicación del Gráfico 4-9, y que, entre otras muchas variables, preguntaba a los inmigrantes encuestados sobre los motivos que han tenido para venir a este país, la respuesta más repetida es por la calidad de vida (21% de las respuestas), la búsqueda de un empleo mejor (20%), o la falta de empleo (12%). El coste de la vida (7%) o el cambio de destino laboral (3%) se encontrarían en un nivel de importancia menor. Sólo la reagrupación familiar (16%) se mantiene como una causa importante que no sea de tipo económico en sí misma.

los aspectos jurídicos de las migraciones, que desarrollo en el capítulo 5. Una vez más, habría podido centrarme exclusivamente en el régimen jurídico de la extranjería en España y la Unión Europea o en el Derecho Internacional, circunscrito a las dos últimas décadas. Sin embargo, las mismas razones que me motivaron a empezar el análisis de las causas de los movimientos migratorios desde los inicios de la Edad Contemporánea, me parecieron igual de válidas para poder comprender las razones de por qué el régimen jurídico que regula la inmigración y la extranjería y que diferencia claramente entre nacionales y no nacionales es, en la actualidad, uno y no otro bien diferente. Más aún, teniendo en cuenta que sería muy interesante ver los paralelismos entre el desarrollo de los flujos migratorios internacionales y cómo se iba produciendo la regulación de la inmigración y la extranjería, confrontando los regímenes jurídicos vinculados a la ciudadanía y a la extranjería. Por ello, decidí comenzar el análisis de los aspectos jurídicos de la inmigración en la misma época en que había iniciado el estudio de los flujos migratorios, es decir, desde finales del siglo XVIII. En este caso, el hito fundamental coincide con el nacimiento de los Estados liberales, fruto de las revoluciones de finales de dicho siglo, cuya representación paradigmática ostentan los casos norteamericano y francés. Ha resultado ciertamente interesante observar los diferentes tratamientos que se dieron al hombre y al ciudadano en la Declaración francesa de 1789, así como la evolución de los derechos humanos y la posición que el extranjero inmigrante iba ocupando en los diferentes momentos históricos, hasta nuestros días. Como no podía ser de otra forma, hice el mismo repaso histórico del caso español, desde la Constitución de Cádiz de 1812 hasta el franquismo, con interesantes descubrimientos para mí, como que en dicha constitución había también un trato diferenciado entre, por un lado, los españoles, sobre todo los procedentes de los territorios africanos o descendientes de esclavos y, por otro lado, los ciudadanos, cuya categoría jurídica era superior. Al igual que ocurrió con el capítulo sobre la evolución de las causas económicas de las migraciones, el de la evolución del régimen jurídico de estas personas fue igualmente enriquecedor y creo que permite contextualizar enormemente la situación normativa actual en España y en el mundo.

A continuación, el siguiente paso debía ser explicar el régimen jurídico de la extranjería vigente en la actualidad, tanto en España, como en la Unión Europea y en las principales normas de Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Fruto de esta sistematización, que detallo en el capítulo 6, ha resultado evidente, entre otras muchas consideraciones, que las normas internacionales como la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 o los Pactos Internacionales de 1966 que la desarrollan y explicitan, reconocen un derecho humano a emigrar, pero no un derecho a inmigrar.

Hasta aquí alcanzaría la parte de la tesis que pretende sistematizar, contextualizar y comprender en toda su magnitud el fenómeno de las migraciones internacionales, sus causas socioeconómicas, así como la evolución del régimen jurídico de la extranjería, desde los albores de la Edad Contemporánea hasta nuestros días. Sin embargo, no podemos olvidar que esta es una tesis que se presenta dentro de un programa de doctorado en Comunicación. De ahí que haya de ser clara la vinculación entre el objeto de estudio y el análisis concreto que se desee realizar en este trabajo. Por eso, una vez determinado que el objeto principal de estudio iba a tratar sobre los aspectos jurídicos de la inmigración y tras una profunda contextualización, había que concretar el qué y el cómo de dicho estudio, desde una perspectiva comunicativa.

La prensa, especialmente la escrita, es, a mi modo de ver, la crónica de nuestro tiempo. Los medios de comunicación contribuyen a presentar y a explicar lo que sucede a nuestro alrededor. Son intermediarios entre la realidad y la percepción que las personas tenemos de las cosas. Si las personas no tenemos acceso directo a lo que ocurre, necesitamos nutrirnos de lo que nos cuentan otros de forma veraz, para poder formar nuestro parecer, ayudando decisivamente a conformar la opinión pública. En lo que afecta a este trabajo, la gente no conoce los entresijos de la normativa de extranjería, ni tiene por qué hacerlo. Sin embargo, dada la importante presencia de extranjeros en nuestro país, que llegó a suponer un 12% de la población total en los momentos de mayor auge, alrededor de 2008, según datos del Instituto Nacional de Estadística, la inmigración es un tema de especial interés y la cuestión de cómo ha de regularse este fenómeno y qué derechos deben tener estas personas que viven entre nosotros, pero que no tienen la nacionalidad española, es algo sobre lo que todos deberíamos reflexionar en algún momento, puesto que afecta a cuestiones tan importantes como la integración y la convivencia pacíficas, si se da en condiciones de igualdad o no, o la relevancia de los derechos humanos. Se trata de un asunto que nos afecta a todos, porque tiene que ver con qué tipo de sociedad queremos tener, qué consideración tenemos del ser humano y de sus derechos como persona y que nos debería hacer reflexionar sobre cómo queremos relacionarnos con personas de diferentes orígenes, culturas y religiones, para lo cual la determinación de un régimen jurídico u otro para una parte importante de la población es algo de vital importancia que va a marcar la convivencia y nuestra esencia como sociedad.

Por eso, al preparar el proyecto de esta tesis doctoral consideré que hacer un análisis de cómo presentan los medios los aspectos jurídicos de la inmigración podría aportar algo de luz sobre quién tiene voz, en los medios objeto de estudio, sobre qué transmiten y cómo lo hacen, teniendo en cuenta que estos posicionamientos tienen una influencia sobre los sectores de la sociedad que leen dichos medios. Y para ello, tal como explico en el capítulo 2 (“Fuentes”) decidí seleccionar un periodo bastante dilatado, de doce años, entre 2003 y 2014, que me

permitiera tener una visión muy amplia de los diferentes aspectos, más allá de situaciones puntuales que pudieran tener una mayor presencia coyuntural en la prensa. También decidí trabajar con seis medios con diferentes perfiles, que incluyeran los medios nacionales de mayor tirada, como *El País* o *El Mundo*, junto con otros de trayectoria centenaria como *ABC* o *Heraldo de Aragón*. Este último diario, junto con *El Periódico de Aragón* y *La Vanguardia* aportaría, además, la visión de los diarios regionales sobre el tema objeto de estudio, en contraste con la perspectiva del diario de ámbito nacional. Conseguía, de esta manera, un conjunto de medios relevantes y diversos en cuanto a sus trayectorias, su presencia territorial y, por qué no, su perfil ideológico. Será en el capítulo 7 donde desarrolle diferentes aspectos relacionados con el tratamiento que hacen los medios sobre diversas cuestiones relacionadas con la ley de extranjería, desde el punto de vista del análisis de contenido cuantitativo, lo que me ha permitido establecer múltiples interrelaciones, especialmente en el ámbito del uso de las fuentes por parte de los diferentes medios, con lo que ello supone en cuanto a la caracterización de los mismos.

Hasta ahora he expuesto las razones de la existencia en el título de esta tesis y en su desarrollo de los aspectos jurídicos de la inmigración en la prensa, pero no he aclarado la referencia a la expresión “las políticas del discurso”, vinculada precisamente a estos aspectos jurídicos que se muestran en los medios seleccionados. En el capítulo 3 (“Metodología”) explico esta cuestión con más detalle, pero quiero apuntar en este momento que cuando hablo de políticas del discurso, me estoy refiriendo a un modelo de categorías que el politólogo Ricard Zapata-Barrero ha elaborado a partir de los discursos de los partidos políticos en relación con la inmigración y la multiculturalidad, realizados en sede parlamentaria estatal. Para este autor, cuando los políticos realizan un discurso, están haciendo política, de ahí que denomine a estas acciones como políticas del discurso, en este caso sobre la inmigración. Zapata-Barrero (2009) define muy claramente este modelo estableciendo una serie de categorías discursivas, a las que denomina re-activas, si se basan en que el fenómeno de la multiculturalidad es algo temporal y que supone un ataque frente a valores tradicionales (retórica tradicionalista) o frente a la posición de los ciudadanos autóctonos (retórica ciudadanista); o bien se trata de discursos pro-activos, si lo que pretenden es gestionar el imparable fenómeno de la multiculturalidad que conlleva la inmigración, poniendo los medios para que la sociedad se adapte, bien mediante iniciativas que fomenten la igualdad o bien valorando el acceso a la ciudadanía como objetivo a lograr. Yo he utilizado este modelo para poder valorar la presencia de estas retóricas discursivas, si bien me he fijado, además de en los discursos de los partidos políticos, en los de los actores sociales entendidos como actores políticos en sentido amplio. Así, categorizo las políticas del discurso tanto vinculadas a los

medios en general, como a las fuentes que emplean los medios cuando tratan los aspectos jurídicos de la inmigración. De esta forma, he pretendido enlazar lo jurídico-político con lo comunicativo y creo que los resultados han sido relevantes, gracias a que he podido abordar las categorías que aporta este modelo, tanto desde una perspectiva de análisis de contenido cuantitativo (al final del capítulo 7), como también cualitativo (en diversos epígrafes del capítulo 8).

Y si esto no es suficiente para comprender el objeto de estudio en todas sus dimensiones, aún queda otra aproximación adicional que me ha permitido profundizar aún más en qué dicen los medios cuando se refieren a la ley de extranjería y en cómo lo hacen, para obtener una perspectiva polifacética del objeto de investigación. Se trata de un estudio, que desarrollo en el capítulo 8, realizado desde el análisis de contenido cualitativo, centrado en tres temas relevantes que se detectaron en el análisis previo de la prensa analizada y que son: a) las políticas públicas de gestión de la inmigración; b) el control de los movimientos migratorios en España y c) los derechos de los extranjeros. El trabajo llevado a cabo sobre estos tres grandes temas me ha permitido determinar cuáles son las temáticas o categorías principales y secundarias en relación con cada uno de ellos, cómo abordan los medios cada uno de dichos temas, qué enfoques se dan desde el modelo de las políticas del discurso, ya desde una perspectiva cualitativa, así como las particularidades de cada diario, vinculando, al final de cada bloque temático, lo que se presenta en los medios, analizándolo desde una perspectiva jurídica de la relación entre los derechos de los extranjeros y de los ciudadanos, de tal manera que se completara el círculo que une lo jurídico y lo comunicativo.

1.3 Objetivos e hipótesis de la investigación

1.3.1 Objetivos

A partir del planteamiento introductorio que acabo de hacer, el objetivo general de esta tesis es ofrecer una visión lo más completa posible de cómo se tratan en seis diarios de la prensa española los discursos de los actores políticos (las políticas del discurso) durante el periodo 2003-2014.

Para alcanzarlo, planteo los siguientes objetivos específicos de esta investigación:

1. Establecer cuáles son las fuentes principales y secundarias que emplean los medios analizados a la hora de tratar los aspectos jurídicos de la inmigración, poniendo especial énfasis en los partidos políticos.

Las fuentes de información de los periodistas son elementos de vital importancia para determinar cuestiones como el pluralismo informativo, la imparcialidad o el sesgo ideológico de la pieza periodística, en particular, y del medio, en general. No es lo mismo recurrir a una o dos fuentes, que a una variedad de ellas, ya que el enfoque de la pieza será mucho más rico en el segundo caso que en el primero. Tampoco es igual acudir a un tipo de fuentes, vinculadas al Gobierno, que a los partidos políticos en la oposición, por ejemplo. O presentar los puntos de vista de las ONG, los sindicatos o los abogados defensores de los derechos de los migrantes, de forma preferente a la posición de la Administración Pública. Otra cuestión de interés es saber hasta qué punto los medios dan voz a los propios migrantes o a sus asociaciones, en un tema tan importante para ellos. También es relevante determinar si los propios medios de comunicación se posicionan sobre el tema objeto de estudio a través de editoriales y columnas de opinión y en qué medida lo hacen, ya que es en estas piezas de géneros opinativos donde los medios dejan ver con mayor claridad sus propuestas.

Además, teniendo en cuenta que esta tesis tiene un marcado interés por el contexto histórico, es importante averiguar si los medios se comportan de igual manera en relación con las fuentes que utilizan, sobre todo con las provenientes de los partidos políticos, según qué formación se encuentre al frente del Gobierno de la nación en un periodo u otro. Esta información puede indicarnos las tendencias del medio en cuanto a sus referentes ideológicos.

2. Determinar cuáles son las temáticas preferidas por los medios, así como su tratamiento, en conjunto y de forma particular en cada uno de ellos, en relación con la ley de extranjería.

En relación con esta categorización temática son diversos los planteamientos que podría haber propuesto, pero he optado por establecer, en primer lugar, desde un enfoque cuantitativo, las categorías temáticas más relevantes, dividiéndolas en tres grandes grupos, a partir de las siguientes preguntas: a) ¿cuáles son las modificaciones legislativas de la normativa de extranjería con mayor presencia en la prensa analizada?; b) ¿cuáles son los aspectos de la normativa de extranjería que más se tratan?, y c) ¿qué efectos de los que provoca la normativa de extranjería desde el punto de vista de los inmigrantes, en general, y de diversos colectivos de los mismos, en particular, se plasman en la prensa?

Si las anteriores preguntas se pueden responder desde el análisis de contenido cuantitativo, las que planteo a continuación van a requerir de un enfoque cualitativo, ya que de lo que se trata es de establecer, con mayor detalle y profundidad, qué es lo que dicen los medios analizados sobre tres aspectos concretos de los aspectos jurídicos de la inmigración, que deberían figurar entre los más destacados en la prensa analizada. Estos tres temas son los siguientes: a) el tratamiento de las políticas públicas de la gestión de la inmigración y la ley de extranjería; b) el control de los movimientos migratorios en España y c) los derechos de los extranjeros. Dichos temas fueron seleccionados para su estudio más exhaustivo por su transversalidad y relevancia en relación con el papel que debe jugar cualquier ley de extranjería en una sociedad dada.

Así, para cada uno de estos tres temas, responderé en este trabajo a cuatro grandes preguntas, respectivamente, a saber: a) ¿cuáles son las categorías temáticas que se encuentran en cada uno de estos temas y qué es lo que cuentan, desde una perspectiva cualitativa-descriptiva?; b) ¿cuáles son las retóricas discursivas que, desde el planteamiento de las políticas del discurso sobre los aspectos jurídicos de la inmigración, se encuentran en cada uno de los temas y cómo se despliegan y explican concretamente, desde una perspectiva cualitativa?; c) ¿cuáles son las particularidades que ofrece cada diario sobre cada tema? Y, finalmente, d) ¿qué planteamientos subyacen en todo lo anterior en cuanto al tratamiento jurídico de ciudadanos y extranjeros?

3. Categorizar los discursos presentes en la prensa analizada, desde el punto de vista de las políticas del discurso, según el modelo de Zapata-Barrero, en relación con los aspectos jurídicos de la inmigración.

Para cumplir con este objetivo habrá que responder a preguntas como: a) ¿cuál es el grado de presencia de los discursos y sus respectivas retóricas pro y re-activas, tanto en el conjunto de los medios, como en cada diario en particular?; b) ¿qué relación existe entre las fuentes empleadas por los medios y la mayor o menor presencia de un tipo de discurso u

otro?; c) ¿qué relevancia tiene la presencia de un determinado partido político u otro como fuente a la hora de que la pieza analizada tienda hacia una retórica discursiva u otra?, y d) ¿cambia el discurso de un partido político cuando se encuentra en el Gobierno o en la oposición?

1.3.2 Hipótesis

A partir de las preguntas planteadas en los objetivos específicos propuestos, se confirmarán o refutarán las siguientes hipótesis:

1. En relación con las fuentes empleadas por los medios, planteo la hipótesis siguientes:

1.1. Existe una cierta diversidad de fuentes, si bien los medios, en general, tienden a dar un peso mucho mayor a las fuentes gubernamentales, sobre las demás.

1.2. La presencia del inmigrante o de sus asociaciones como fuente es muy escasa en el conjunto de los medios.

1.3. Los representantes del partido en el Gobierno tienen siempre una presencia preponderante como fuente en todos los diarios y que, ello no obstante, tanto PSOE como PP, prácticamente monopolizan la presencia de los partidos políticos en los diarios estudiados.

1.4. Haciendo un estudio desde el análisis de sus fuentes, mi planteamiento previo a confirmar en relación con cada uno de los medios es el siguiente:

1.4.1. *El País* da más voz a la sociedad civil que a representantes de los partidos políticos. Entre estos, el PSOE tendrá una presencia destacada sobre los demás.

1.4.2. *El Mundo* se centra en el debate entre los partidos políticos.

1.4.3. *ABC* muestra con mayor énfasis las posiciones de las fuentes oficiales y mucho menos las de agentes sociales como ONG y asociaciones de inmigrantes. En cuanto a los partidos políticos, mostrará una clara preferencia por el PP como fuente.

1.4.4. *Heraldo de Aragón* y *El Periódico de Aragón* presentan fuentes más cercanas a la sociedad civil de forma preferente, con predilección hacia las opciones ideológicas de izquierda por parte del segundo medio.

1.4.5. *La Vanguardia* da más protagonismo a los partidos políticos, especialmente a los catalanes.

2. En cuanto a cuáles son las temáticas más relevantes para los medios en el ámbito de la ley de extranjería y cuál es su tratamiento, mis hipótesis son éstas:

2.1. Las tres temáticas que tienen un mayor protagonismo en los medios son, por este orden: a) el tratamiento de las políticas públicas de la gestión de la inmigración y la ley de extranjería; b) el control de los movimientos migratorios en España y c) los derechos de los extranjeros.

Entrando ya a analizar el contenido de la prensa en relación con cada una de estas temáticas, desde una perspectiva cualitativa, las hipótesis son:

a) En relación con el tratamiento de las políticas públicas de la gestión de la inmigración y la ley de extranjería:

2.2. En los medios existe un debate profundo sobre los objetivos que debe lograr una ley de extranjería en nuestro país, con diferentes planteamientos sobre el modelo de gestión de la inmigración que es deseable para lograr una sociedad cohesionada e integrada.

2.3. Las CCAA buscan asumir un mayor protagonismo en la gestión de la inmigración y recibir competencias estatales en la materia. Sin embargo, a algunas también les preocupa que la presencia de inmigrantes en sus territorios pueda provocar una disminución de la calidad de los servicios sociales para la población autóctona, mientras que otras hacen verdaderos esfuerzos por facilitar la integración y evitar mayores desigualdades.

2.4. Los ayuntamientos van a tener una presencia menor en relación con este tema de las políticas públicas y aparecen, especialmente, cuando en algunos municipios se tomen decisiones restrictivas en cuanto al empadronamiento de los extranjeros en situación irregular, lo que provocará una polémica que se elevará hasta el ámbito mediático nacional.

b) Respecto al tratamiento del tema del control de los movimientos migratorios en España:

2.5. El cruce por parte de los inmigrantes de nuestras fronteras, tanto marítimas, como por Ceuta y Melilla, va a centrar el foco de los medios de comunicación, que no van a presentar una imagen real y de conjunto de los movimientos migratorios hacia nuestro país, ni de las causas que están detrás de que las personas migrantes atraviesen nuestras fronteras.

2.6. La cuestión de los diferentes mecanismos legales para la salida de los extranjeros de España es otro tema relevante para la prensa, si bien en mucha menor medida que las

entradas ilegales. Estas salidas se tratan de forma muy neutra por parte de los medios, salvo cuando se refieran a expulsiones buscadas por la Policía como resultado de la existencia de cupos, en cuyo caso, los medios se muestran beligerantes contra este tipo de medidas.

c) Respecto al tratamiento de los derechos de los extranjeros:

2.7. La cuestión de los derechos de los extranjeros es un tema capital que la prensa analizada, desde su función de defensa de los más débiles, refleja siendo proclive al reconocimiento de los derechos humanos de los extranjeros. Especialmente, será muy crítica con la aniquilación, por parte del Gobierno del PP, de la cobertura universal del acceso al sistema sanitario para los inmigrantes en situación irregular.

3. En cuanto a los discursos sobre los aspectos jurídicos de la inmigración, mis hipótesis de partida son las siguientes:

3.1. Van a predominar, en el conjunto de los medios analizados, los discursos de tipo re-activo, frente a los pro-activos.

3.2. Por diarios, el discurso de *El País* es más pro-activo que re-activo; *El Mundo* y *La Vanguardia* algo más re-activos que pro-activos; *ABC* claramente más re-activo que pro-activo, mientras que *Heraldo de Aragón* y *El Periódico de Aragón* son bastante más pro-activos que re-activos.

3.3. Por partidos políticos, el discurso del PP es más re-activo y el del PSOE es más pro-activo.

3.4. Respecto a los cambios discursivos derivados de la posición en el Gobierno: mientras están en la oposición, PSOE y PP inciden de forma más fuerte que cuando gobiernan, el primero en lo pro-activo, y el segundo, como contraposición, en lo re-activo.

3.5. En relación con los discursos sobre el tema de las políticas públicas de gestión de la inmigración y la ley de extranjería, al tratarse de un tema claramente transversal, predominan, al igual que ocurrió con el conjunto de temas sobre aspectos jurídicos de la inmigración, ligeramente los discursos re-activos, sobre los pro-activos.

3.6. En los discursos relativos al control de los movimientos migratorios en España preponderan los de tipo re-activo de forma muy acusada, ya que este tema incide especialmente en aspectos policiales y de seguridad.

3.7. En los discursos sobre los derechos de los extranjeros predominarán los de tipo pro-activo sobre los re-activos en el conjunto de los medios.

2 FUENTES

Este trabajo versa sobre las políticas del discurso presentes en la prensa española durante el periodo 2003-2014. De ahí que las fuentes de investigación utilizadas sean las piezas periodísticas seleccionadas de entre los medios elegidos y dentro de dicho periodo, como explico a continuación.

Ello no obstante, es cierto que, de forma previa, para poder explicar el régimen jurídico de la extranjería, en contraposición al de los ciudadanos, he acudido a las normas reguladoras de los derechos de los extranjeros. Estas fuentes agrupan textos normativos nacionales e internacionales, desde finales del siglo XVIII hasta la actualidad, de tal manera que sea posible observar la evolución del régimen jurídico de la extranjería, con especial énfasis en las normas que están o han estado vigentes en España. Así, además de las normas del derecho interno español, explico la normativa de la Unión Europea y la perteneciente al Derecho Internacional de los Derechos Humanos en aquello que afecta específicamente a los derechos de los extranjeros. Sin embargo, no son estas fuentes propiamente de la investigación, si bien le dan soporte, ya que el objeto de este trabajo es el tratamiento que hace la prensa de una temática jurídica como la normativa de extranjería.

De ahí que haya acudido a la prensa escrita española como fuente de donde extraer los textos a analizar desde el análisis de contenido, como explicaré más adelante. Podía haber optado por otro tipo de documentos, como los discursos parlamentarios u otras expresiones de los medios de comunicación, como la radio o la televisión. Descarté los discursos parlamentarios porque ya existen trabajos que han analizado su contenido en relación con determinados aspectos jurídicos de la inmigración. Los medios de comunicación, por su parte, tienen un interés demoscópico notable, ya que son creadores de opinión a la vez que se comportan como receptores de sensibilidades y son, en suma, factor de vertebración social. En este sentido, la prensa escrita es un elemento valioso, pues contribuye a construir y transmitir estereotipos e identidades culturales al elaborar una determinada realidad social, percibida como tal por sus lectores, no siendo meros transmisores neutros de acontecimientos e ideas (Tomás Frutos, 2006). Además, su formato permite hacer un análisis pormenorizado a lo largo de un periodo extenso de tiempo, algo que es especialmente necesario para este trabajo. Más adelante se concretarán los mecanismos usados para determinar los diarios, las palabras clave y los procesos de muestreo realizados para definir el *corpus* definitivo.

2.1 Procedimiento para establecer el *corpus* de las fuentes periodísticas y realizar el análisis de contenido

En este apartado explico, paso a paso, el procedimiento seguido para delimitar científicamente el conjunto de piezas periodísticas sobre las que he trabajado para conseguir responder a las preguntas de investigación planteadas.

2.1.1 Delimitación del universo inicial

No se puede perder de vista que el objeto de esta investigación es analizar una serie de aspectos que tienen que ver con el tratamiento de los aspectos jurídicos de la normativa de extranjería en la prensa española. Para que el estudio fuera lo suficientemente amplio, pero, a la vez, abaricable, decidí circunscribir el periodo objeto de estudio a los doce años que discurren entre 2003 y 2014, ambos incluidos. Para determinar este periodo establecí previamente los siguientes criterios:

1) El periodo debía incluir etapas de gobierno de los dos principales partidos nacionales (PP y PSOE). Ya que este trabajo se va a fijar en las políticas del discurso, es imprescindible que se ponga el foco del análisis, de forma especial, en los grandes partidos políticos nacionales. En 2003 ostentaba el Gobierno de España el Partido Popular, siendo presidente José María Aznar. Los Gobiernos del Partido Popular en el periodo 2003 - 2014 comprenden casi 5 años, incluyendo el final de la VII Legislatura, hasta el 1 de abril de 2004, así como la X Legislatura, desde el 21 de noviembre de 2011 hasta finales de 2015 (31 de diciembre de 2014 para lo que afecta a esta investigación). Por su parte, el Partido Socialista Obrero Español de José Luis Rodríguez Zapatero estuvo en el poder unos 7 años y medio, entre abril de 2004 y noviembre de 2011, en la VIII y IX Legislaturas. Al incluir la prensa durante todo este periodo se podrá observar cómo se comportan los dos principales partidos políticos de la nación, tanto cuando se encuentran en el poder, como cuando están en la oposición, desde la perspectiva de las políticas del discurso.

2) La situación económica en España: durante el intervalo temporal establecido se transita por dos situaciones económicas bien diferenciadas: un periodo de bonanza económica (2003-2007) y otro de grave crisis económica (2008-2013), junto con el inicio de la recuperación (2014). No se puede olvidar que la situación económica y del mercado de trabajo tiene un impacto fundamental sobre los movimientos migratorios, tal como explicaré en el capítulo dedicado a la evolución histórica de las migraciones económicas.

3) Duración del periodo (2003-2014): He considerado que doce años es un espacio de tiempo idóneo que permite determinar posicionamientos estables, no derivados de eventos puntuales que podrían haber tenido un peso sobredimensionado sobre el análisis, si el periodo de estudio fuera más corto, sobre todo si se conjugan en dicho periodo alternancias políticas en el gobierno de la nación y periodos económicos contrapuestos, de forma bastante equilibrada, como es el caso.

Una vez decidido que la prensa escrita iba a ser la fuente del estudio, se trataba de seleccionar sobre qué cabeceras se trabajaría. Elegí los tres medios de ámbito nacional con mayor número de lectores según el Estudio General de Medios (EGM), a saber, y por este orden, según los datos del año móvil que va entre abril de 2014 y marzo de 2015: *El País* (1.533.000), *El Mundo* (960.000), *ABC* (495.000). Además, opté por incluir otros tres diarios de ámbito regional, dos de ellos de Aragón (*Heraldo de Aragón*, con 251.000 lectores; *El Periódico de Aragón*, que es la cabecera aragonesa de *El Periódico*, con 545.000 en su conjunto) y uno de Cataluña, *La Vanguardia*, con 718.000 lectores. El motivo de incluir diarios regionales es que quería dar presencia a otros enfoques más pegados a otras realidades locales, ya que se parte de la premisa de que los medios nacionales prestan más atención a lo que pasa en Madrid, algo lógico si pensamos que es allí donde están los representantes políticos y gubernamentales y donde se encuentran sus redacciones principales. Quería comprobar si los enfoques de los diarios nacionales y los regionales tenían similitudes y diferencias al tratar la cuestión de los aspectos jurídicos de la extranjería.

Tras fijar el periodo de estudio y los diarios a analizar, había que determinar los parámetros que permitieran conocer el universo a partir del cual trabajar. Para ello, decidí que buscaría todas aquellas piezas periodísticas de los medios seleccionados que contuvieran las palabras “ley” <Y> (usado como operador lógico) “extranjería”. De esta forma me aseguraba de que todas las piezas incluirían ambas palabras y que, por ello, se referirían a algún aspecto jurídico de la inmigración. Preferí esta opción a la de buscar mediante la locución “ley de extranjería” que también habría sido válida, para que se pudieran incluir documentos que hablaran de la extranjería, como estatus jurídico-político, pero unido a una referencia a la ley, que aportara el aspecto normativo. La elección de las palabras “ley” y “extranjería” se fundamenta en que es la forma en que popularmente se cita a las leyes que regulan la inmigración, a pesar de no ser su denominación correcta. La ley de extranjería vigente en el periodo de análisis es la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social que ha sufrido, como explicaré, numerosas modificaciones. Al hacer pruebas en los buscadores de los diarios utilizando esta locución completa, que es la más correcta desde el punto de vista técnico-jurídico, apenas aparecían

resultados en dichas búsquedas previas, ya que los medios no la usan, pero es que tampoco la utilizan los representantes de los partidos políticos ni el resto de actores sociales. En cambio, cuando se habla de “ley de extranjería”, se sabe que se está hablando, con toda seguridad, de la normativa que regula los derechos y deberes de los extranjeros en España. De ahí que considerara la elección de las palabras “ley” y “extranjería” unidas por el operador lógico <Y> como la más idónea.

Para seleccionar las piezas que contuvieran las palabras “ley” y “extranjería” acudí a las hemerotecas de los sitios web de cada uno de los diarios, en el caso de que las tuvieran, para poder acceder a las ediciones impresas (aunque se encuentren en formato digitalizado) de los mismos, que es sobre las que se ha trabajado, no sobre las versiones digitales de los medios.

Así fue en el caso de *El País* (<http://elpais.com/diario/>), *El Mundo* (<http://quiosco.elmundo.orbyt.es/>), *ABC* (<http://www.abc.es/archivo/archivo.asp>) y *La Vanguardia* (<http://www.lavanguardia.com/hemeroteca/index.html>). En el caso de *El Mundo* hubo que suscribirse a su servicio de pago Orbyt para poder acceder a su hemeroteca impresa, mientras que el resto de diarios de ámbito nacional y *La Vanguardia* tienen hemerotecas de libre acceso a través de sus respectivos sitios web. La hemeroteca de libre acceso de *El País* ha empeorado respecto a versiones anteriores, puesto que no permite hacer búsquedas delimitadas por fechas, ya que solo se pueden establecer términos de búsqueda sin mayor delimitación, o ir a una fecha concreta, dificultando todo ello notablemente el trabajo del investigador. En cambio, las hemerotecas de *ABC* y *La Vanguardia* posibilitan acceder de forma muy sencilla y completa a los documentos escaneados en formato “.pdf” de sus diarios impresos y están muy cuidadas. No fue posible seguir este método con *Heraldo de Aragón* y *El Periódico de Aragón*, que no ofrecen este servicio en sus sitios web. Por ello, recurrí a la base de datos de *Prensa de Aragón*, del Grupo Aragón Digital, que permite hacer búsquedas de igual forma, ya que han digitalizado las ediciones impresas de todos los diarios aragoneses. Se ha utilizado el buscador www.prensadearagon.com que proporciona acceso, previo pago, a todas las piezas periodísticas de diversos medios de comunicación, aproximadamente desde el año 2002 hasta la actualidad. Se puede acceder a esta información desde diferentes cuadros de búsqueda que permiten delimitar los resultados, como se muestra en la imagen siguiente (Imagen 2-1):

Imagen 2-1: Impresión de pantalla de la base de datos www.prensadearagon.com

SERVICIO INFORMATIVO DE RESUMEN DE PRENSA GENÉRICO BÚSQUEDA

RESUMEN DE HOY | TEMAS | BUSCAR | ESTADÍSTICAS | ENLACES | AYUDA | SALIR

Para la elaboración de resúmenes de prensa, Aragón Digital ha suscrito el correspondiente contrato con CEDRO. Su posterior reproducción, distribución, transformación o comunicación pública en cualquier forma y de cualquier forma, requiere acuerdo con CEDRO.

Tipos de búsquedas: Básica - Personalizada - Geolocalización

BÚSQUEDA PERSONALIZADA

Texto a buscar:

Puede utilizar operadores lógicos (AND, OR,...). Si desea buscar una frase exacta no olvide las comillas.

Desde: Orden: Donde: Máximo de resultados: Paginación:

Por Tipo de Medio

☐ Prensa ☐ Radio ☐ TV ☐ Internet ☐

Por Medio

Prensa

☒ Heraldo de Aragón ☒ Periódico de Aragón ☐ Diario del Altoaragón ☐ Diario de Teruel

☐ Heraldo de Huesca ☐ La Comarca ☐ Heraldo de Soria ☐ Diario de Soria

☐ 20 Minutos ☐ Qué ☐ ADN ☐ Aragón Identidad

☐ Aragón Universidad ☐ Actualidad de las Empresas Aragonesas ☐ Otros Regionales ☐ El País

☐ El Mundo ☐ ABC ☐ La Razón ☐ La Vanguardia

☐ Público ☐ Cinco Días ☐ Expansión ☐ El Economista

☐ La Gaceta ☐ Otros Medios Nacionales

Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos de la web www.prensadearagon.com

Como expliqué en el capítulo de “Fuentes” de este trabajo, he seleccionado inicialmente todas las piezas periodísticas de los diarios *El País*, *El Mundo*, *ABC*, *La Vanguardia*, *Heraldo de Aragón* y *El Periódico de Aragón* comprendidas entre los años 2003 y 2014 que incluyeran los términos “ley” y “extranjería”. Fruto de esa búsqueda inicial localicé un total de 3260 piezas, con la siguiente distribución por diarios (Tabla 2-1):

Tabla 2-1: Número de piezas y porcentaje por diario con las palabras “ley” y “extranjería” (2003-2014)

Diario	Nº de piezas	Porc. sobre el conjunto de medios
<i>El País</i>	729	22,4%
<i>El Mundo</i>	939	28,8%
<i>ABC</i>	817	25,1%
<i>Heraldo de Aragón</i>	164	5,0%
<i>El Periódico de Aragón</i>	116	3,6%
<i>La Vanguardia</i>	495	15,2%
TOTAL	3260	100,0%

Fuente: Elaboración propia

Como se desprende de los datos, el diario que ofrece más piezas es *El Mundo*, con 939, lo que representa el 28,8% del total de los seis diarios analizados. Le sigue *ABC* (con 817 piezas y un 25,1%) y *El País* (729 piezas y un 22,4%). En cuanto a los diarios de ámbito regional, el

primero es *La Vanguardia*, con 495 piezas (15,2%), seguido, ya a mucha distancia, por los diarios aragoneses: *Heraldo de Aragón* (164 piezas y 5%) y *El Periódico de Aragón* (116 piezas y 3,6%). Si se puede destacar algo, es el hecho de que el periódico *El Mundo* contenga casi el 30% del total de las piezas, lo que demuestra un interés importante por los aspectos jurídicos de la inmigración y la extranjería. También es reseñable que los diarios aragoneses den tan poca presencia a estas cuestiones. Caso aparte es el de *La Vanguardia*, diario que, aunque ponga su foco de forma destacada en lo que ocurre en Cataluña, es uno de los periódicos más vendidos en España y tiene una visión más amplia que los diarios aragoneses, todo ello sin olvidar que la presencia de extranjeros en Cataluña es superior a la media española, por lo que es un tema de especial interés.

Dado el volumen total de piezas a analizar que resultaron en esta primera fase de vaciado (vaciado de todas las piezas que se realizó en su integridad, en formato .pdf, siendo impresas en papel para poder trabajarlas y numerarlas mejor), sopesé la posibilidad de analizarlas todas, pero, tras realizar un muestreo aleatorio previo de cerca de un 10% del total para confirmar que las piezas trataban realmente aspectos jurídicos de la inmigración y para sondear sus temáticas principales, de cara al análisis de contenido, observé que existía bastante reiteración en cuanto a los hechos relatados. Por ejemplo, si se mencionaba algún proceso de reforma legislativa, las piezas de un mismo medio tendían a hablar de las mismas cuestiones en días sucesivos, variando a veces solo la amplitud de la pieza y poco más. Además, hay que tener presente que este trabajo tiene como base fundamental el análisis de contenido cualitativo, que requiere una mayor profundidad en el estudio y posterior interpretación de cada pieza, lo que implica que el número de piezas ha de ser manejable para poder ahondar en dicho análisis cualitativo. De ahí que optara por reducir el *corpus* definitivo y realizar un muestreo estratificado para su obtención, proceso que explico a continuación.

2.1.2 Selección del *corpus* a partir del universo

Una vez decidido que no era viable realizar un análisis sobre el universo de todas las piezas encontradas que cumplían con los requisitos establecidos (un censo en términos estadísticos), no quedaba otra opción que seleccionar un conjunto representativo de elementos (una muestra) que permitiera llegar a resultados prácticamente idénticos, con el mayor grado de fiabilidad posible. Se podría haber realizado un muestreo aleatorio simple por cada diario, es decir, una elección al azar de las piezas periodísticas, sin mayor delimitación. Sin embargo, esto habría tenido el grave riesgo de perder el sustrato histórico, que es uno de los aspectos fundamentales de este estudio. Es decir, un muestreo aleatorio simple no habría

discriminado entre años, ya que si, por ejemplo, se determinara que había que seleccionar 100 piezas del diario *El País*, de entre ellas podrían haber salido aleatoriamente 90 del periodo 2008-2014 y solo 10 del periodo 2003-2007. En cambio, en otro diario el reparto podría haber sido diferente: 90 del periodo 2003-2007 y el resto del periodo 2008-2014. Esto nos habría hecho perder el conocimiento de temáticas ligadas a periodos concretos (como determinados debates vinculados a cambios legislativos, que se producen en torno a la aprobación de dichas normas), así como la evolución y la posibilidad de comparación entre diarios y períodos. De ahí que optara por realizar un muestreo aleatorio estratificado, que es “aquél en el que los elementos de la población se dividen en clases o estratos. La muestra se toma asignando primero, mediante algún criterio, un número de miembros a cada estrato y escogiendo después los elementos que forman la muestra por muestreo aleatorio simple dentro del estrato” (Peña & Romo, 1997, pág. 272). En este caso, los estratos son los años en los que se han publicado las piezas de cada diario, lo que permite paliar los riesgos de un muestreo aleatorio simple no estratificado.

Para poder realizar este muestreo estratificado había que conocer, primero, el número total de piezas de cada diario y su proporción relativa por años. Hay que señalar en este punto que el muestreo se realizaría solo sobre cuatro diarios: *El País*, *El Mundo*, *ABC* y *La Vanguardia*, que suman un total de 2980 piezas. En relación con los diarios *Heraldo de Aragón* (164 piezas) y *El Periódico de Aragón* (116 piezas), he analizado todas las piezas, sin necesidad de realizar muestreo alguno, dado el escaso número de piezas que habría resultado finalmente, que no habría permitido realizar un análisis mínimamente fiable.

Tabla 2-2: Número y porcentaje de piezas por diario y año que componen el universo con los términos “ley” y “extranjería” (2003-2014)

Año		El País	ABC	El Mundo	La Vanguardia	Heraldo de Aragón	El Periódico de Aragón	TOTAL	Porc. sobre el total del universo
2003	<i>Nº de piezas</i>	116	200	109	91	23	14	553	17%
	<i>Porc. de cada diario para este año</i>	21,0%	36,2%	19,7%	16,5%	4,2%	2,5%	100%	
2004	<i>Nº de piezas</i>	126	156	133	118	47	30	610	18,7%
	<i>Porc. de cada diario para este año</i>	20,7%	25,6%	21,8%	19,3%	7,7%	4,9%	100%	
2005	<i>Nº de piezas</i>	37	94	107	37	6	10	291	8,9%
	<i>Porc. de cada diario para este año</i>	12,7%	32,3%	36,8%	12,7%	2,1%	3,4%	100%	
2006	<i>Nº de piezas</i>	29	96	140	42	27	9	343	10,5%
	<i>Porc. de cada diario para este año</i>	8,5%	28,0%	40,8%	12,2%	7,9%	2,6%	100%	
2007	<i>Nº de piezas</i>	24	30	35	28	4	5	126	3,9%
	<i>Porc. de cada diario para este año</i>	19,0%	23,8%	27,8%	22,2%	3,2%	4,0%	100%	
2008	<i>Nº de piezas</i>	51	53	71	30	6	4	215	6,6%
	<i>Porc. de cada diario para este año</i>	23,7%	24,7%	33,0%	14,0%	2,8%	1,9%	100%	
2009	<i>Nº de piezas</i>	75	58	73	38	12	9	265	8,1%
	<i>Porc. de cada diario para este año</i>	28,3%	21,9%	27,5%	14,3%	4,5%	3,4%	100%	
2010	<i>Nº de piezas</i>	37	40	91	55	9	6	238	7,3%
	<i>Porc. de cada diario para este año</i>	15,5%	16,8%	38,2%	23,1%	3,8%	2,5%	100%	
2011	<i>Nº de piezas</i>	47	13	33	17	6	5	121	3,7%
	<i>Porc. de cada diario para este año</i>	38,8%	10,7%	27,3%	14,0%	5,0%	4,1%	100%	
2012	<i>Nº de piezas</i>	64	21	35	8	12	11	151	4,6%
	<i>Porc. de cada diario para este año</i>	42,4%	13,9%	23,2%	5,3%	7,9%	7,3%	100%	
2013	<i>Nº de piezas</i>	43	15	12	1	4	4	79	2,4%
	<i>Porc. de cada diario para este año</i>	54,4%	19,0%	15,2%	1,3%	5,1%	5,1%	100%	
2014	<i>Nº de piezas</i>	80	41	100	30	8	9	268	8,2%
	<i>Porc. de cada diario para este año</i>	29,9%	15,3%	37,3%	11,2%	3,0%	3,4%	100%	
Total de piezas		729	817	939	495	164	116	3260	
Porc. sobre el total de piezas		22,4%	25,1%	28,8%	15,2%	5,0%	3,6%	100%	
Tamaño muestral²		120	135	156	82	164	116	773	23,7%

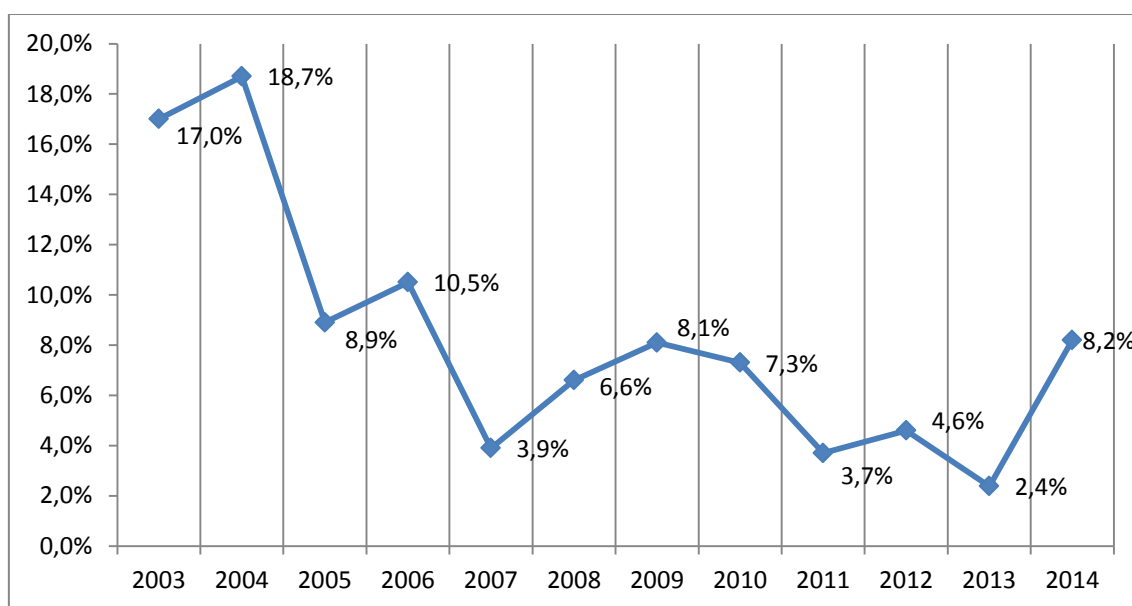
Fuente: Elaboración propia

² El proceso para la obtención del tamaño muestral se explica un poco más adelante, en este mismo epígrafe.

Esta tabla muestra de forma detallada el número de piezas y el porcentaje de las mismas, por diarios y por años, datos que son importantes para poder realizar el muestreo aleatorio estratificado respetando dichas proporciones entre diarios y entre años. Más adelante explico cómo he realizado el muestreo aleatorio estratificado de todos los diarios salvo los dos aragoneses, cuyas piezas (164 y 116, respectivamente) se han incluido íntegramente para su análisis.

El siguiente gráfico (Gráfico 2-1) nos enseña de una forma muy clara cómo evoluciona el número de piezas del conjunto del universo formado por todos los diarios, a lo largo del periodo objeto de estudio.

Gráfico 2-1: Porcentaje de piezas del universo, por años, sobre el total del periodo 2003-2014



Fuente: Elaboración propia a partir de Tabla 2-2

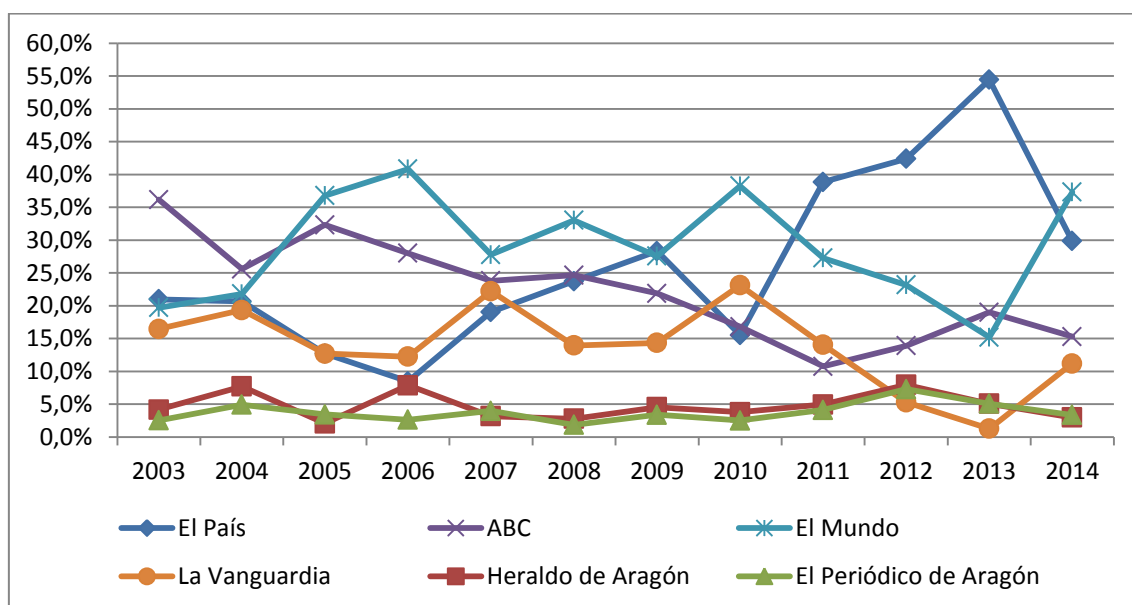
En el año 2004 se produce la mayor parte de las piezas objeto de análisis (un 18,7% del total del periodo analizado), seguido de cerca por las del año 2003 (17%). A partir de ahí el interés sobre la cuestión decae hasta el 8,9% de 2005 y el 10,5% de 2006. El menor foco informativo de todo el período se produce en los años 2007 y en el periodo 2011-2013, coincidiendo, seguramente, primero, con la escasez de cambios legales en la materia y, en segundo lugar, con la presencia de algo mucho más importante y urgente para la sociedad y para los medios, como es la gravísima crisis económica que azota el país en dicha etapa. A pesar de ello, se observa un cierto interés en 2009 y 2010 (8,1% y 7,3%, respectivamente), derivado de una serie de reformas legales menores que se producen en este periodo.

En 2014 vuelve a aumentar la presencia informativa hasta el 8,2% en relación con todo el espacio de tiempo analizado, y ello a causa, sobre todo, de los saltos a las vallas de Melilla de

dicho año, que suscitan debates sobre nuevas reformas legislativas en materia de extranjería como hipotética solución a la situación creada.

Además, es interesante fijarse en el reparto de las piezas por años y diarios, ya que se puede observar la evolución de la presencia del tema y la importancia de realizar un muestreo aleatorio estratificado y no simple para que cada diario mantenga en el corpus definitivo la proporción de piezas por años también, y no solo en relación con el porcentaje total (Gráfico 2-2).

Gráfico 2-2: Distribución porcentual de las piezas del universo, por diario y año (2003-2014)



Fuente: Elaboración propia a partir de Tabla 2-2

Si ponemos en relación este gráfico con la anterior tabla (Tabla 2-2), se observa que los porcentajes que se indican sombreados en las filas correspondientes a cada año muestran el peso que tienen las piezas en cada diario, durante dicho año, en relación con los demás diarios. Por ejemplo, en el año 2003, ABC es el que ha publicado más piezas, concretamente el 36,2% de todas las de dicho año en el cómputo de todos los diarios, mientras que *El Periódico de Aragón* es el que menos ha publicado ese año, con un 2,5%. En el año 2013, en cambio, cuando hay muy pocas piezas que hablen sobre la ley de extranjería (un 2,38% de todo el periodo 2003-2014), es *El País* el que publicó la mayoría (un 54,4%). Durante los años 2003 y 2004 destaca la importancia que da al tema, respecto a los demás, el diario ABC. En este breve período se acumula el 35,7% del total de las piezas del conjunto de medios analizados. Ello se explica por las importantes reformas legislativas y reglamentarias en materia de inmigración, de los años 2003 y 2004, respectivamente, cuando se produjo, además, una regularización extraordinaria de inmigrantes, cuestiones todas ellas que acapararon múltiples noticias. El diario *El Mundo* es el que sigue prestando más atención a la temática jurídica sobre la

inmigración entre los años 2005 a 2010, excepto en 2009, en que casi empata con *El País* (28,3% y 27,5%, respectivamente), siendo *El País* el diario que presta mayor atención al tema durante los años 2011 a 2013. Por su parte, los diarios aragoneses mantienen una cierta regularidad en la presentación de piezas sobre la ley de extranjería, dentro de la tónica de perfil bajo que hace que tengan un escaso peso en relación con los demás diarios.

Una vez conocido el número de piezas por año y por diario, en relación con el total de los doce años estudiados se puede calcular el tamaño de la muestra con una fiabilidad adecuada. Las estimaciones puntuales (proporciones, como en este caso) obtenidas en una muestra deberán acompañarse de su precisión, que es un indicador de las posibles diferencias entre el valor estimado (por la muestra) y el verdadero valor de la medida (proporción, en este caso) en la población. La precisión refleja el error de muestreo y dependerá del tamaño de la muestra: cuanto mayor sea ésta más precisa será la estimación porque el azar tendrá una menor influencia, y disminuirá el error de muestreo o error estándar.

Si a la estimación puntual de una proporción (“p”), se le asocia el error de muestreo (“e”) o precisión se obtendrá el intervalo de confianza ($p \pm e$), con un límite inferior y un límite superior.

Normalmente se utiliza el intervalo de confianza al 95% (IC95%), que significa que el valor obtenido en la muestra tendrá un 95% de posibilidades de incluir el verdadero valor de la población (proporción en este caso), y un 5% de error (error α).

Si se establece que el error muestral (“e”) no sea mayor de cuatro puntos porcentuales (4%) y se utiliza la fórmula para el cálculo del tamaño muestral:

$$n = Z^2 \alpha \frac{p q}{e^2}$$

Donde:

n = nº de piezas necesarias para la muestra (tamaño muestral).

p = proporción de la variable de estudio. Si es desconocido se utiliza la “p” de otras poblaciones similares o la de una pequeña muestra piloto.

q = 1 - p

e = precisión o error de muestreo que se desea obtener. Cuanto más pequeño es “e”, mayor será el tamaño de la muestra

$Z\alpha$ = el valor normal reducido para un riesgo de error prefijado del 5%, cuyo valor es 1,96, prácticamente 2.

Si disponemos de una estimación de “p” podemos utilizarla en la fórmula para calcular el tamaño muestral. En caso contrario, podemos colocarnos en la posición más pesimista y suponer $p = q = 0,5$, que es lo que se hace en este caso. Entonces resulta:

$$n = \frac{4pq}{0,04^2}$$

$$n = \frac{4(0,5)(0,5)}{0,04^2} = 625.$$

Por tanto, sería necesario tomar una muestra de, como mínimo, 625, para tener la seguridad pedida. Esta cantidad habrá que ponerla en relación con el tamaño de la población. Aplicando esta fórmula a esta investigación, manteniendo que en un intervalo del 95% el error muestral sea de un 4% y suponiendo, que $p = q = 0,5$, siendo $n = 625$ y sabiendo que nuestra población (número total de piezas a partir de las cuales se realizará el muestreo estratificado) es de 2980 (todas las piezas del periodo, salvo la de los diarios *Heraldo de Aragón* y *El Periódico de Aragón*, que se incluyen en su totalidad en el *corpus* final), para conocer la fracción de muestreo hay que realizar la operación de dividir $625/2980$, lo que da 0,21. Esta cifra (0,21), restada de 1, nos da 0,79. Esta es la fracción de muestreo que hay que aplicar en la fórmula previa para determinar el número de piezas a seleccionar aleatoriamente de entre la población total. Repito la operación con todos los datos:

$$n = \frac{4 \cdot 0,5 \cdot 0,5 \cdot (1 - 0,21)}{0,04 \cdot 0,04} = \frac{0,79}{0,0016} = 493,75$$

Redondeando la cantidad de 493,75 para poder trabajar con un número entero, a 493, este es el número de piezas a seleccionar aleatoriamente del total de 2980 de entre los diarios que tienen más piezas y que no se podían abarcar en su totalidad, es decir, todos menos *Heraldo de Aragón* y *El Periódico de Aragón*. Posteriormente, hay que llevar a cabo el muestreo aleatorio estratificado respetando la proporción de piezas de cada diario en cada año, tal como he mostrado en la anterior Tabla 2-2. Para obtener los números aleatorios se ha utilizado el programa EPIDAT en su versión 3.1, que permite realizar, de forma sencilla, dicha asignación de números aleatorios para el muestreo estratificado.

Imagen 2-2: Impresión de pantalla de programa EPIDAT 3.1 para la selección aleatoria estratificada



Fuente: Elaboración propia

Para poder conseguir la asignación de números aleatorios estratificados, respetando la proporción por diario y año, antes hay que elaborar una pequeña tabla (Tabla 2-3) como esta, donde cada área se corresponde con un año y el tamaño se corresponde con el número de piezas del diario en cada año, de tal forma que el programa pueda asignar el número de cifras aleatorias manteniendo la proporción correcta:

Tabla 2-3: Distribución de las piezas de *El País* por años

	EL PAÍS	
	AREAS	TAMAÑOS
2003	1	116
2004	2	126
2005	3	37
2006	4	29
2007	5	24
2008	6	51
2009	7	75
2010	8	59
2011	9	46
2012	10	74
2013	11	43
2014	12	80

Fuente: Elaboración propia

Introduciendo los datos en el programa EPIDAT para cada diario, se ofrece un resultado como este (Imagen 2-3):

Imagen 2-3: Ejemplo de ficha para la asignación con un muestro aleatorio estratificado de los números identificativos de las piezas de cada diario que conformarán el corpus

Asignación de números aleatorios aplicando las tablas precedentes en el programa EPIDAT 3.1. (E/ País)

[...] Muestreo aleatorio estratificado

Archivo de trabajo: C:\Users\Administrador\Desktop\Tesis Unidades Diario EP.xls

Tamaño poblacional: 729

Tamaño muestral previsto: 121

Estrato	Sujetos
1	19
2	21
3	6
4	5
5	4
6	8
7	12
8	6
9	8
10	11
11	7
12	13

Tamaño muestral real: 120

Número de los sujetos seleccionados:

<u>Estrato: 2003</u>																
3	6	14	24	25	26	28	37	57	64	68	85	87	99	105	107	110
112	115															
<u>Estrato: 2004</u>																
142	143	150	162	164	176	179	182	185	187	190	196	201	210			
216	221	224	233	234	238	240										
<u>Estrato: 2005</u>																
243	251	252	262	276	278											
<u>Estrato: 2006</u>																
282	293	296	300	306												
<u>Estrato: 2007</u>																
311	319	323	324													
<u>Estrato: 2008</u>																
333	342	363	365	367	370	374	382									
<u>Estrato: 2009</u>																
390	391	394	397	428	432	442	444	445	455	456	458					
<u>Estrato: 2010</u>																
472	474	475	484	488	490											
<u>Estrato: 2011</u>																
497	501	507	516	521	528	530	539									
<u>Estrato: 2012</u>																
550	554	556	562	567	570	579	584	586	592	596						
<u>Estrato: 2013</u>																
610	627	635	639	640	646	649										
<u>Estrato: 2014</u>																
654	663	664	666	670	683	687	688	689	690	695	696	728				

Fuente: Programa EPIDAT

Se acompañan las fichas correspondientes a los cuatro diarios, con los resultados aleatorios estratificados, en el Anexo nº 1 (Tablas para el cálculo del muestreo estratificado por diarios y años y asignación de números aleatorios mediante el programa EPIDAT 3.1) de este trabajo.

Para entender el significado de los números que resultan en cada estrato (año), hay que tener en cuenta que previamente numeré las 3260 piezas impresas (2980 de los diarios sobre los que se realizó el muestreo estratificado más las 280 adicionales de los diarios *Heraldo de Aragón* y *El Periódico de Aragón*, que se analizaron en su totalidad) para poder aplicar los números aleatorios generados, seleccionando cada una de las piezas periodísticas previamente

numeradas. A cada diario se le asignó un rango dentro de un millar diferente y a cada pieza se le dio un número consecutivo por orden cronológico dentro de ese rango. Así, si a *El Mundo* se le asignó el rango de numeración que va del 5000 al 5999 y el muestreo pide que se elija la pieza 654, se ha convenido previamente que la pieza elegida es la numerada con el 5654.

De esta forma recopilé las 493 piezas, que componen el muestreo, a las que hay que añadir las 280 piezas de los diarios regionales aragoneses, para un total de 773 piezas, sobre las que he procedido a realizar el análisis de contenido.

Fijados estos datos, a partir de este momento, todas las referencias a las piezas y a los resultados que surgen del análisis de contenido cualitativo y cuantitativo lo serán a las piezas que conforman el *corpus* objeto de análisis, *corpus* que consta de las 773 piezas que resultan del muestreo aleatorio estratificado realizado para los diarios *El País*, *El Mundo*, *ABC* y *La Vanguardia*, mientras que los diarios aragoneses *Heraldo de Aragón* y *El Periódico de Aragón* se han trabajado en su totalidad, dado que el muestreo en estos casos no era recomendable, por las razones ya expuestas. Todo ello, de conformidad con lo que explico en el capítulo 3 de “Metodología” de esta investigación.

A continuación (Tabla 2-4), indico el número de piezas resultantes una vez realizado el muestreo, así como el porcentaje relativo de piezas, teniendo en cuenta la salvedad indicada para los diarios aragoneses:

Tabla 2-4: Número de piezas, por diarios, que conforman el *corpus* y porcentaje sobre el total

	Nº de piezas	% relativo por diarios
<i>El País</i>	120	15,5%
<i>El Mundo</i>	156	20,2%
<i>ABC</i>	135	17,5%
<i>Heraldo de Aragón</i>	164	21,2%
<i>El Periódico de Aragón</i>	116	15,0%
<i>La Vanguardia</i>	82	10,6%
TOTAL	773	100%

Fuente: Elaboración propia

Finalmente, esta tabla nos muestra el reparto de piezas entre los diferentes diarios, en número y en porcentaje, una vez conformado el *corpus* definitivo. Además, quiero señalar que la proporción entre las piezas del *corpus* y el total del universo o población, una vez realizado el muestreo estratificado, es de un 16,6% en el caso de cada uno de los diarios nacionales, más *La*

Vanguardia, mientras que es del 100% para los diarios aragoneses. Es decir, que si, por ejemplo, en *El País* hay 729 piezas que incluyan los términos “ley” y “extranjería” en el periodo 2003-2014 y finalmente se han seleccionado 120 tras el muestreo realizado, esta cantidad supone el 16,6% del total de las piezas de este diario. Lo mismo pasa con el resto de medios, salvo los dos diarios aragoneses.

3 METODOLOGÍA

En este capítulo de “Metodología” explico cuál ha sido el planteamiento metodológico general desde el que he abordado la investigación, que se nutre de la argumentación jurídica y del análisis de contenido, cuantitativo y cualitativo, de la prensa objeto de estudio, siempre desde las técnicas de las Ciencias de la Comunicación, pero con el sustento teórico que aporta la Filosofía del Derecho. En este punto, será necesario delimitar el objeto de la investigación, para lo que mostraré la diferencia entre discursos políticos y políticas del discurso, de tal manera que pueda presentar con claridad el enfoque desde el que he emprendido el estudio de la prensa seleccionada. A partir de ahí, explico cuál ha sido el diseño y desarrollo de la investigación, que ha partido de una contextualización histórica y jurídica de la inmigración económica y ha analizado su efecto sobre el estatus jurídico-político de ciudadanos y extranjeros. A continuación, describo el proceso seguido para el análisis de contenido cualitativo y cuantitativo del *corpus*. Todo ello me ha permitido dar cumplida respuesta a las preguntas planteadas y, con ellas, a los objetivos de esta investigación, como se verá.

3.1 Planteamiento metodológico general: argumentación jurídica y análisis de contenido

A la vista de los objetivos propuestos y con el fin de llevarlos a buen término, la metodología de investigación que se escoja debe ser coherente con ellos y ayudar a su cumplimiento de la forma más completa posible. Investigar es aplicar una metodología, por lo que la elección de una u otra dependerá de las preguntas de investigación y de los objetivos que uno persiga. De la lectura de estos objetivos planteados para esta tesis y que presenté en el capítulo titulado “Planteamiento” se desprende una primera idea matriz: que el enfoque del tema objeto de estudio lo hago desde una doble perspectiva, interdisciplinar, pero que va a ser complementaria: la de las Ciencias Jurídicas (sobre todo, desde la Filosofía del Derecho) y la de las Ciencias de la Comunicación.

La investigación jurídica puede realizarse desde la aproximación al Derecho como hecho, como norma o como valor. Este trabajo se fijará en el aspecto axiológico o valorativo de las normas que regulan el fenómeno migratorio en España, partiendo de la consideración de que, tanto los ciudadanos españoles como los extranjeros, son personas con igual dignidad, lo que debería dotarles de similares derechos y deberes ciudadanos. Se trata de realizar aportaciones

desde el deber ser jurídico, entendido como aquello a lo que debe aspirar un Derecho que pueda ser considerado justo, es decir, sometido a una serie de valores éticos y, por tanto, deseables socialmente, que, en este caso, se encuentran asociados a la consideración de ciudadanos y extranjeros como personas que deberían ser sujetos que disfrutaran de los mismos derechos humanos, algo que, como se verá en este trabajo, no ocurre en la actualidad.

En efecto, podemos ver que para dar respuesta a las preguntas formuladas no bastará con interpretar lo que dice el texto normativo, sino que también se deberá ver lo que han dicho otros juristas. Esto se debe a que “la propuesta de soluciones para casos problemáticos y la sugerencia de modificaciones normativas se elaboran habitualmente contra otras alternativas posibles –formuladas realmente por otro polemista o imaginadas por el mismo autor” (Courtis, 2006, pág. 110). Significa, entonces, que en los escritos de los juristas se debe demostrar “por qué la alternativa que se propone es mejor que cualquier otra alternativa” (Courtis, 2006, pág. 124). Esto me lleva a sostener que la actividad del jurista consistiría en argumentar, es decir que lo que se tendría que hacer es “dar razones a favor o en contra de una determinada tesis que se trata de sostener o de refutar” (Atienza, 2004, pág. 15).

El Derecho, como he indicado, desde este enfoque axiológico filosófico-jurídico, no es una ciencia demostrativa, sino argumentativa, por lo que será ésta la perspectiva metodológica que forzosamente se habrá de aplicar a la hora de reflexionar sobre si la normativa de extranjería vigente en España desde la restauración de la democracia, pero especialmente durante el periodo 2003-2014, que es donde se enmarca este estudio, es consecuente con esa consideración de partida sobre la igualdad de los seres humanos como sujetos de derechos y deberes, vinculada a la condición de ciudadano o extranjero, o si, en cambio, la contradice y en qué medida.

Desde el punto de vista más propiamente comunicativo, hay que partir de la idea de que en este trabajo voy a analizar el tratamiento en la prensa de determinados aspectos jurídico-políticos del fenómeno de la inmigración, previamente delimitados, por lo que es conveniente introducir, en este punto, la diferencia entre hechos y fenómenos, que nos ayudará a entender por qué se va a optar por una metodología mixta, cuantitativa-cualitativa. Un hecho es una realidad estática, que no se plantea ni en su contexto inmediato ni en su historia, mientras que un fenómeno es una realidad dinámica que enfatiza más bien su dimensión contextual e histórica, como parte de un proceso (Zapata-Barrero & Sánchez-Montijano, Manual de investigación cualitativa en la ciencia política, 2011). De ahí la enorme importancia del contexto (histórico y jurídico-político en este caso) para comprender el fenómeno y lo que ocurre en relación con él. Si partimos de la premisa de que lo que se hace mediante la

investigación cualitativa es interpretar, y que esto significa contextualizar, la interpretación es una cuestión de encontrar contextos, donde las percepciones de las personas se hacen inteligibles. La definición de interpretación que se sigue es la de asignar sentido y significado. La interpretación designa el proceso mediante el cual una persona asigna sentido a una realidad externa. Buscar los diferentes significados de los fenómenos o hechos es la tarea del investigador cualitativo (Zapata-Barrero & Sánchez-Montijano, Manual de investigación cualitativa en la ciencia política, 2011), quien debe hacer una reflexión en torno al lenguaje, a través del cual recoge y genera la información que necesita para el análisis. Por ello, se parte de la constatación de que no es la realidad la que conforma un lenguaje, sino al revés, que es a través del lenguaje que conformamos la realidad. Esta realidad llega a considerar al lenguaje como una forma de acción, lo que significa que toda información que emana del lenguaje tiene unas intenciones y busca unos efectos determinados, y siempre tiene una orientación hacia la acción. Los autores que comparten esta visión dinámica del lenguaje, como Zapata-Barrero, ven la interrelación entre ámbito social y político, y ámbito conceptual. De ahí que, aunque esta no sea una investigación que adopte una perspectiva lingüística, para hacer la interpretación de la información es ineludible fijarse en qué es lo que se dice y cómo se dice, a la hora de construir una serie de discursos determinados. Por ello, es preciso tener muy en cuenta que:

El enfoque de la interpretación es el de una "interpretación de interpretaciones", por lo que nos situamos en un nivel meta-interpretativo. No se ocupa tanto de leyes o generalizaciones, de correlaciones o causas, como de categorizar significados que hay detrás de conflictos, situaciones, hechos sociales y políticos para dar respuesta a la pregunta de investigación. Se busca analizar los significados y conocer las intenciones que hay detrás de un fenómeno político o social. La interrelación entre significado, intención y acción es fundamental (Zapata-Barrero & Sánchez-Montijano, Manual de investigación cualitativa en la ciencia política, 2011, pág. 42).

Donde en realidad se destaca la metodología cualitativa es en los objetivos y en el tipo de pregunta que nos hagamos sobre el fenómeno que vayamos a analizar. Existe una doble posibilidad en cuanto a los objetivos:

- a) Objetivo teórico: tratar de generar una nueva teoría o verificar una ya existente.
- b) Objetivo más empírico: Generar un nuevo conocimiento sobre un fenómeno actual.

Es este segundo enfoque más empírico el que voy a utilizar en este trabajo. De lo que se trata es de obtener un nuevo conocimiento sobre un fenómeno: el de la inmigración. Este nuevo conocimiento consiste, sobre todo, en la delimitación y caracterización de los diversos discursos jurídico-políticos sobre la inmigración por parte de los diferentes actores sociales con presencia en la prensa española de los últimos doce años, desde una perspectiva de derechos.

Se trata, por tanto, de reflexionar, en primer lugar, sobre las diferencias existentes en el estatus jurídico de ciudadanos y extranjeros, realizada, primero, desde una perspectiva histórica contemporánea, que sirva de contexto para entender y categorizar los diferentes posicionamientos de los actores sociales presentes en la prensa española de referencia para este trabajo, a lo largo de un periodo de tiempo extenso como el analizado. Se podría argumentar que no era necesario retrotraerse tanto el tiempo para contextualizar el fenómeno a analizar y, aun aceptando esta posible crítica, la perspectiva histórica me ha parecido fundamental para poder constatar que existen similitudes entre épocas pasadas y la actualidad, sobre todo en lo que a las motivaciones económicas de los flujos migratorios se refiere, y, por otra parte, que el actual estado de cosas en materia de otorgamiento de derechos a ciudadanos y extranjeros no es algo inamovible e incuestionable, sino que depende de una determinada manera de entender al ser humano imperante en una sociedad dada y que, por tanto, esta visión, con la correspondiente regulación del estatus jurídico de unos y de otros, puede ser otra, y ello dependerá, entre otras circunstancias, de la visión que se transmita a las personas sobre el fenómeno migratorio, por ejemplo. Es en este punto donde las aportaciones de los medios de comunicación, como mediadores sociales, pueden ser especialmente valiosas o, por el contrario, perniciosas, influyendo en la opinión pública en una u otra dirección en cuanto a cómo ha de considerarse a la persona extranjera y, a partir de ahí, qué derechos puede o debería tener.

Dentro de los métodos de investigación posibles he elegido como el más idóneo para este trabajo el análisis de contenido, que puede ser cualitativo o cuantitativo. He optado por el primero de ellos como método principal, si bien voy a utilizar el cuantitativo para analizar una serie de cuestiones muy concretas, que pueden responderse mejor con esta técnica. El análisis de contenido cuantitativo gira en torno a las herramientas estadísticas empleadas para obtener los datos descriptivos de una serie de variables. Ofrece unos datos objetivos y precisos a través de indicadores de frecuencia y de las interrelaciones existentes entre las variables evaluadas. Se centra en la frecuencia de determinados factores del contenido, a través de los cuales el investigador busca dar sentido a esta ocurrencia, co-ocurrencia de términos, conceptos o características del contenido. Se ha criticado esta metodología en el sentido de que pueden codificarse documentos irrelevantes o que el sentido de las mismas palabras puede ser diferente dependiendo del emisor o del contexto. Por otro lado, el análisis de contenido cualitativo es un método cualitativo para analizar datos e interpretar su contenido.

En sus orígenes, el análisis de contenido era únicamente un método cuantitativo. Si para Berelson (1952, pág. 18) el análisis de contenido se trata de una herramienta “para la

descripción objetiva, sistemática y cuantitativa” de los textos comunicativos, Kracauer (1952)³, en cambio, prefería un análisis de contenido más cualitativo que no se limitara a manifestar contenido y conteos de frecuencia. Conforme el análisis de contenido cuantitativo se volvió más complejo, la distinción con el análisis de contenido cualitativo se volvió también más difusa, siendo para algunos una cuestión de grado (Schreier, 2012). En definitiva, es un método para describir el significado del material cualitativo de una forma sistemática. Se hace asignando partes sucesivas del material a las categorías del marco de codificación. Dichas categorías tienen que justificarse en función de lo que se conoce en el contexto de los datos. Según Krippendorff, debe existir alguna correspondencia, explícita o implícita, entre el procedimiento analítico y las propiedades pertinentes del contexto (Krippendorff, 1990). El enfoque del análisis de contenido cualitativo está en el significado latente, en el sentido que no es inmediatamente obvio, mientras que en el análisis de contenido cuantitativo se fija en el significado manifiesto, literal. Para detectar ese significado latente, hay que fijarse en el contexto y no solo en la frase o párrafo. Este contexto puede ser el texto completo, si se analizan fragmentos del mismo, o información adicional, externa a las unidades de análisis. El análisis de contenido cualitativo ayuda a describir el material objeto de estudio. Otros métodos como la interpretación hermenéutica y el análisis del discurso pueden dar un resultado interpretativo más pleno o profundizar en el contexto, pero, al final, es una cuestión de grado. Hay que ser consciente de que el análisis de contenido cualitativo recibe críticas por el papel potencialmente subjetivo del codificador, la flexibilidad interpretativa o por limitar el número de documentos que se pueden revisar de forma manual, frente a la capacidad del análisis automatizado que permite el análisis cuantitativo. He intentado paliar esta potencial debilidad contando con el apoyo del análisis cuantitativo para refrendar la corrección en la selección de temas y categorías realizada con el análisis de contenido cualitativo, a modo de triangulación parcial. Además, el análisis de contenido cuantitativo me ha permitido examinar con más detalle cuáles son las fuentes principales y secundarias utilizadas por los medios, puestas en relación con las categorías establecidas previamente.

En definitiva, de lo que se trata con estas metodologías es de determinar y categorizar cómo se realiza y se ha venido realizando política sobre la regulación de la inmigración a través de los discursos de los diferentes actores sociales, fijándome en los aspectos normativos de la inmigración y cómo ha ido evolucionado la presentación y el contenido de estos discursos, desde una perspectiva de disfrute de derechos, concretamente, en cuanto a la consideración de ciudadanos y extranjeros como sujetos diferenciados de derechos y deberes, tal como

³ He tomado la referencia de la obra de Kracauer, S. (1952). “The challenge of qualitative content analysis”. *Public Opinion Quarterly* (16), 631-642, de la obra de Schreier (2012) citada a continuación.

aparece reflejado en la prensa española. Las preguntas de investigación que se plantean están en esta línea de pensamiento. De ahí que en este trabajo haya elegido como método de investigación una combinación entre el análisis de contenido cualitativo y cuantitativo, porque quiero describir e interpretar lo que dice la prensa del periodo 2003-2014 sobre determinados aspectos jurídico-políticos de la inmigración buscando una visión más profunda de la cuestión objeto de estudio.

3.2 Delimitación del enfoque de la investigación: ¿Discursos políticos o políticas del discurso sobre la regulación jurídica de la inmigración en la prensa?

En este momento es necesario aclarar que el enfoque desde el que realizo esta investigación son las políticas del discurso sobre determinados aspectos jurídicos de la inmigración, a saber: las relacionados más directamente con los derechos y deberes que tienen las personas extranjeras, políticas que se realizan, precisamente, mediante el discurso político. Hay que tener presente que existe un análisis lingüístico del discurso político que relaciona las particularidades del comportamiento lingüístico con la política o comportamiento político. Esto plantea, según Chilton & Schäffner (2008), dos problemas: primero, que lo que se considere “político” dependerá del punto de vista del comentarista. Se definen como potencialmente políticas aquellas acciones (lingüísticas o no) que involucran al poder o a su opuesto, la resistencia. A esto hay que añadir que el concepto de poder tampoco está cerrado. El segundo problema es que los múltiples actos llevados a cabo mediante el lenguaje cumplen diversas funciones, no solo políticas. Por eso, se proponen una serie de funciones estratégicas que permiten considerar un fenómeno como “político”. Para Chilton & Schäffner (2008, págs. 305-307) estas funciones son:

1. Coerción: son actos del habla respaldados por sanciones (legales y físicas): leyes, órdenes, etc. También es posible ejercer el poder mediante el control del uso que los otros hacen del lenguaje (censura y control de acceso).
2. Resistencia, oposición y protesta: usada específicamente por los grupos que carecen de poder.
3. Encubrimientos: estrategia del secreto para impedir que la gente reciba la información o para que se brinde (censura, en este caso). Se plasma en evasivas, mentiras, omisiones, eufemismos.

4. Legitimación y deslegitimación: el derecho a ser obedecido se consigue por la legitimación, mediante la autopresentación positiva, entre otras. La deslegitimación de los otros debe ser representada negativamente (culpar, diferenciar, etc).

Abundando en lo que Chilton & Schäffner (2008) argumentan sobre lo que se puede considerar como “político”, vienen a concluir que depende de los participantes, pudiendo usar dos perspectivas para su delimitación. Un primer grupo estaría formado por textos donde se traten ideas políticas, creencias y prácticas de una sociedad o parte de ella (no es necesario que los productores de los textos sean solo políticos): se trataría del “discurso metapolítico”. En un segundo grupo se encontrarían textos para promover la constitución de una comunidad o grupo político o ideológico, o un partido. Hay diversos tipos de discursos en este grupo: intraestatal (interno o doméstico); interestatal (entre estados); el discurso político interior (los políticos hablan y planifican entre ellos) y el discurso político externo (los políticos se comunican con el público). En este trabajo haré especial incidencia en el discurso “metapolítico”, en el que participan diferentes actores sociales, pero también en el discurso más estrictamente político, externo, encarnado por las manifestaciones de los representantes gubernamentales o por quienes conforman las estructuras de los propios partidos políticos, fijándome solo en aquellas manifestaciones hechas a través de los medios de comunicación analizados durante el periodo de referencia.

En esta investigación voy a seguir de forma muy especial los trabajos de Zapata-Barrero (2008, 2009, 2012) sobre los aspectos discursivos relativos a la inmigración. Desde su perspectiva, que comparto, el discurso sobre la inmigración se ha convertido en una política, de ahí que hable de “políticas del discurso” y no de “discursos políticos”. El autor considera al discurso como acción política. Esto significa que un discurso político tiene unas intenciones, busca unos efectos y tiene una orientación hacia la acción. Es una visión dinámica del lenguaje y del discurso como proceso, y de la interrelación entre cambio social y cambio conceptual. La construcción de un discurso busca tener un efecto determinado, es un acto político y se convierte en política.

La fuente de argumentación del autor se basa en el vínculo entre la realidad percibida y la política del discurso, y entre la política del discurso y la construcción de la realidad. La política del discurso incide en que el discurso no solo refleja la realidad, sino que la construye a través de interpretaciones. Usa argumentos acerca del discurso y el lenguaje, de la escuela de Cambridge (Skinner, Pocock), partiendo de la constatación de que no es la realidad la que conforma el lenguaje, sino al revés, que no existe una realidad fuera del lenguaje. También se apoya en la teoría del análisis crítico del discurso de Van Dijk.

La literatura que se ha interesado por la relación entre el discurso y la inmigración se ha centrado en el análisis del discurso racista y en la relación entre el grupo endógeno (los ciudadanos, los autóctonos) y el exógeno (los extranjeros). La base prioritaria en estas investigaciones han sido los medios de comunicación, pero también hay trabajos realizados por lingüistas sobre los discursos parlamentarios sobre inmigración. El enfoque de la política del discurso sobre la inmigración constata que estos análisis carecen de una dimensión histórica, algo que para Zapata-Barrero (2009) es fundamental. El marco de referencia para abordar la política del discurso sobre la inmigración es el paradigma dominante entre monoculturalidad y multiculturalidad. Hay discursos que reaccionan contra el proceso histórico de multiculturalidad (re-activos) y otros que lo acompañan y buscan gestionarlo (pro-activos). Ello, para Zapata-Barrero, se debe a la existencia de una asincronía entre las categorías del siglo XX que se usan para interpretar los fenómenos actuales. Si se opta por gestionar o acompañar estos procesos, habrá que redefinir conceptos que forman parte del vocabulario del siglo XX, como igualdad, derechos humanos, etc. En concordancia con esta línea de pensamiento, en este trabajo voy a realizar, en el capítulo 5, un repaso por una serie de conceptos jurídico-políticos básicos para entender la inmigración, como son el de ciudadanía, nacionalidad y extranjería, viendo, aunque sea de forma forzosamente breve, su evolución histórica desde finales del siglo XVIII hasta nuestros días, para ofrecer, finalmente, en los capítulos 7 y 8, cuáles son los posicionamientos de los actores sociales presentes en la prensa y determinar su concordancia o no con la aceptación del proceso dinámico multicultural en el que nuestra sociedad española está inmersa, de forma especialmente intensa desde comienzos del siglo XXI.

En consonancia con la tesis indicada, que considera la multiculturalidad como parte de un proceso de cambio histórico, la lógica que prevalece es la que parte del nuevo paradigma dominante entre monoculturalidad-pasada y multiculturalidad-futura. En este marco, la política del discurso puede producir dos tipos de discursos (Zapata-Barrero R. , 2009, pág. 58):

- a) El que lleva al pasado monocultural al que se denomina re-activo porque reacciona contra el proceso histórico y busca restablecer el pasado monocultural.
- b) El que lleva al futuro multicultural, pro-activo, que asume la irreversibilidad del proceso y busca conformarlo como marco para orientar los cambios sociales.

El discurso re-activo busca gestionar el conflicto y se preocupa por las alteraciones negativas que supone el proceso de multiculturalidad. Lo interpreta como algo negativo, como una amenaza. Es un conflicto de intereses entre ciudadanos e inmigrantes. Tiene en cuenta solo a la población ciudadana, que siempre tiene prioridad sobre la no-ciudadana. El interés

del primero prevalece siempre sobre el del segundo. Por su parte, el discurso pro-activo aspira a proporcionar a las personas recursos para que gestionen los conflictos, percibidos como un hecho histórico irreversible. Se ve como una oportunidad, un reto. El marco de referencia es toda la población, sea ciudadana o no, sea votante o no.

Es oportuno, en este momento, profundizar un poco más en este modelo. Para ello, es importante dejar claras cuáles son las propuestas e ideas clave de los discursos pro-activos y re-activos, respectivamente, ya que voy a usar dichas categorizaciones para valorar los posicionamientos que se muestran en la prensa analizada por diferentes actores sociales y medios de comunicación.

Comenzando con las características de los discursos re-activos sobre la inmigración, Zapata-Barrero establece que estos pueden seguir dos retóricas: la populista y la conservadora. La primera se basa en primar el interés del ciudadano frente al del inmigrante. La segunda, en defender los valores de la tradición y la identidad nacional. A la primera la denomina el autor ciudadanismo y a la segunda, tradicionalismo. Veamos cómo Zapata-Barrero explica las características de ambas retóricas re-activas.

La retórica populista del ciudadanismo expresa una apelación constante a la ciudadanía, en contraposición a los no ciudadanos (los inmigrantes). Interpreta los conflictos como “conflictos de intereses” entre dos partes enfrentadas de la población: inmigrante y ciudadana. Se prioriza el interés del ciudadano en las zonas de conflicto multiculturales que se puedan presentar. Tiene una vertiente más social que identitaria, lo que la diferencia de la segunda retórica re-activa: el tradicionalismo. La retórica populista no se expresa, en este caso, a través del concepto de pueblo, sino del de ciudadanía. El ciudadanismo usa el argumento de la democracia, en el sentido de apelar a los intereses de la ciudadanía y de querer satisfacerlos. En realidad, apela a un sector de la población (la ciudadana) frente al resto (la no ciudadana o inmigrante). El ciudadanismo se excede, según Zapata-Barrero, en el uso del concepto de ciudadano, que es el referente y único interlocutor de la retórica del populismo. Es una retórica que se nutre de la fractura de la sociedad entre ciudadanos y no ciudadanos. Tiene una función re-activa ya que se alimenta de las quejas de los ciudadanos comunes, para mostrarse como el único discurso que busca traducir estas reclamaciones en acción social contra otros sectores de la sociedad, confundiendo el ideal y la realidad social. El ciudadanismo tiene un componente esencialista, ya que los intereses y las necesidades de los ciudadanos son vistos como inmutables, como los únicos criterios para construir un discurso. Usa la percepción de la ciudadanía como la verdad democrática. Tiene también una lógica dualista, dicotómica, con argumentos que enfatizan el hecho de que las necesidades (sociales,

económicas, políticas) de los no-ciudadanos son incompatibles con las necesidades de los ciudadanos.

En segundo lugar, a la retórica conservadora la denomina Zapata-Barrero como tradicionalismo. Este enfoque recurre al pasado para formar sus argumentos (de ahí su carácter conservador). Percibe el conflicto como expresión de una alteración de los valores de la tradición que sustentan la estructura de la sociedad. La inmigración rompe con los vínculos de la tradición que fundamentan la estructura social. De ahí que el tradicionalismo se defina como defensor de la identidad nacional e interprete el proceso de multiculturalidad por los efectos negativos que tiene sobre la concepción de la comunidad nacional-estatal. El objetivo que pone el tradicionalismo a la acción política es la preservación y perpetuación de la identidad y de la cultura, previas al proceso de multiculturalidad. Así, tradición se refiere a un conjunto de creencias y a unos principios de acción que las personas siguen en una sociedad durante un tiempo indefinido. Tiene un claro componente civilizatorio, de saber acumulado o acervo de costumbres. La tradición también se asocia, como sabemos, a costumbre, a aquello que es y siempre ha sido bueno para la sociedad y que, por eso mismo, se ha mantenido. La tradición tiene una función vital para la política del discurso, ya que proporciona la base de la comunicación y el marco dentro del cual se argumenta políticamente: da razones contra el cambio. En la actualidad, el monopolio de las creencias y de los valores lo tiene la nación y la nacionalidad. Desde el punto de vista funcional, la nación cumple con el objetivo de asegurar la cohesión y la estabilidad, de ahí que el vínculo entre tradición y nación caracterice el sentido de lo político en nuestra época, tal como explicaré en el capítulo 5 de este trabajo, dedicado a analizar la evolución histórica del concepto de ciudadano y extranjero.

En lo que atañe al fenómeno de la inmigración y la multiculturalidad, el tradicionalismo defiende el pasado monocultural frente al proceso histórico de multiculturalidad que lleva al futuro. Uno de los conceptos clave que recoge el discurso conservador de la retórica de la tradición es el de autoridad. Con el proceso de multiculturalidad se ponen en duda las estructuras de autoridad que sustentan la sociedad y las instituciones tradicionales. La autoridad inspira la jerarquía necesaria para la estabilidad. Esta autoridad es la que busca conservar la retórica de la tradición y que es alterada por el proceso de multiculturalidad. Se vincula tradición con civilización, por lo que el discurso conservador siempre habla en nombre de la civilización. Frente a la multiculturalidad “invasora” con sus valores “extraños”, se habla de pervivencia de nuestra civilización. La idea es que los pueblos no democráticos son incivilizados, por lo que el proceso de civilización pasa por un proceso de democratización.

Por el contrario, los discursos pro-activos ven el proceso histórico de multiculturalidad en el que nos encontramos desde otra perspectiva. Perciben los conflictos que suponen el proceso de multiculturalidad como una oportunidad. Interpretan las zonas de conflicto multiculturales formando parte de los nuevos retos de la sociedad que deben superarse, teniendo en cuenta a toda la población, no solo la ciudadana. Tiene una interpretación sociológica del conflicto, como parte de un proceso de socialización. Los discursos pro-activos tienen la función de socializar el proceso para que todas las formas de expresión cultural puedan ser objeto de los principios de la democracia, siempre que todas las partes respeten el pluralismo. Así, no existen unos intereses que prevalezcan sobre los demás, ni que una forma de identidad cultural tenga más privilegios que otra. Las dos expresiones retóricas de este discurso son la retórica de la igualdad y la de la ciudadanía.

La retórica de la igualdad tiene un carácter normativo. Expresa la necesidad de tener como criterio el principio de igualdad de oportunidades para gestionar las zonas de conflicto multiculturales. La segunda retórica pro-activa es la de ciudadanía, que tiene un carácter más institucional, produce sus argumentos teniendo en cuenta que el inmigrante forma parte de un proceso que debe finalizar necesariamente en el reconocimiento pleno de la ciudadanía (lo que sería una perspectiva de la inclusión) y que la categoría del inmigrante debe ir acompañada de la del ciudadano para conformar la política del discurso, buscando argumentos para su adaptación mutua (siendo esta una perspectiva de la acomodación).

Profundizando un poco más en la retórica de la igualdad, Zapata-Barrero considera que se parte de la base de que con el proceso de multiculturalidad se debe redefinir el principio de igualdad tal como se había conceptualizado en un marco de monoculturalidad. Interpreta que, en situaciones de multiculturalidad, la igualdad no solo se aplica a las personas y a sus preferencias, a los valores de un mismo marco cultural, sino al mismo hecho de que existen diferentes marcos culturales para interpretar las realidades de los otros. No significa igualdad como idéntico, sino como diferencia, o el hecho de incidir en que lo que diferencia a las personas en términos de identidad y de cultura importa tanto como lo que les iguala. Se quiere evitar la creación y permanencia de relaciones de poder entre culturas dentro de un mismo territorio, lo que significaría una concepción jerárquica de las diferencias culturales. Además de la igualdad, la palabra clave es imparcialidad, que en este ámbito significa que no se privilegia una cultura determinada al gestionar la diferencia cultural. Un argumento es imparcial cuando puede aplicarse a contextos diferentes para resolver conflictos similares. El argumento que se utilice para legitimar un discurso o política de gestión de la multiculturalidad debe ser el mismo para todas las culturas residentes en un mismo territorio. La noción de imparcialidad aplicada a la gestión del proceso multicultural significa que todas las culturas o

religiones tengan el mismo tratamiento, independientemente de su escala social. La distribución de los costes de la diferencia cultural es uno de los núcleos de la política del discurso pro-activo, costes que suelen tener una traducción económica. La idea básica es que la diferencia cultural no produzca o consolide desventajas por razones que no dependan de la voluntad de la persona.

La segunda retórica pro-activa es la retórica de la ciudadanía, que se relaciona con la inclusión y la acomodación, como he apuntado antes. La perspectiva de la inclusión se refiere a la participación y cultura política, a la política de la visibilidad y al derecho de voto. Esta perspectiva de la inclusión es propia del discurso sobre la democracia en un entorno público multicultural. Se parte de la idea de que existe una parte de la población que está excluida de la ciudadanía, entendida no solo jurídicamente (como conjunto de derechos), sino normativamente (como espacio donde se pueden desarrollar los principios y los valores de la democracia). La perspectiva de la inclusión parte de la situación diferenciada entre inmigrante y ciudadano, que se refleja no solo en los derechos, sino en su visibilidad social y política y en el uso de canales de participación. Para producir argumentos se fija en el proceso mediante el cual una persona que no es ciudadana entra a formar parte de la ciudadanía, dentro del espacio público. Parte de la idea de que un inmigrante no tiene identidad pública, no tiene un espacio público donde actuar igual que los ciudadanos. No considera al inmigrante como nuevo ciudadano, sino como futuro ciudadano.

Dentro de la retórica de la ciudadanía se encuentra también la perspectiva de la acomodación, que consiste en la gestión de las zonas públicas de interacción entre ciudadanos e inmigrantes. Se mantiene la relación entre inmigrante y ciudadano, pero el discurso ya no se centra en el proceso de acceso a la ciudadanía del inmigrante (inclusión), sino en una interacción: la del ciudadano con el no-ciudadano. Propugna un cambio de enfoque de las políticas, no dirigidas exclusivamente hacia el inmigrante, sino atendiendo a la interrelación entre inmigrantes y ciudadanos. Esta perspectiva retórica asume que la mayoría de los conflictos surgen en esta interrelación. Defiende un discurso pro-activo en cuanto que busca superar el problema de que los ciudadanos y no-ciudadanos no son objeto de los mismos discursos. Se busca implicar a la ciudadanía, buscando el efecto de que también ella debe cambiar ante el proceso de multiculturalidad.

Este modelo de Zapata-Barrero, que él utilizó para estudiar los discursos sobre inmigración de los grupos parlamentarios del Congreso de los Diputados, me parece muy adecuado para poder valorar las manifestaciones discursivas de los diferentes actores sociales realizan que se presentan en la prensa analizada. De ahí que lo aplique en este trabajo para

avanzar un paso más sobre el mero análisis de contenido descriptivo de las temáticas que se reflejan en las piezas seleccionadas. Se trata, en primer lugar, de categorizar, mediante las herramientas que ofrece el análisis de contenido, qué se dice, quién lo dice y cómo se dice, en relación con los aspectos jurídicos de la inmigración, por parte de los diferentes actores sociales, desde una perspectiva amplia de la acción político-discursiva, no restringida, por tanto, a lo que dicen y hacen los partidos políticos, sino a todos los actores sociales que se manifiestan sobre los aspectos jurídico de la inmigración. En segundo lugar, una vez establecidos los temas y las intervenciones, voy a usar la propuesta de este autor como modelo de análisis de las políticas del discurso sobre la inmigración referidas a los aspectos jurídico-políticos de la extranjería, lo que, sin duda, ha enriquecido notablemente el análisis realizado, como se verá.

3.3 Diseño y desarrollo de la investigación

En este apartado me detengo a explicar cómo he procedido para diseñar la investigación y cómo se ha ido desarrollando en sus sucesivas fases. Comenzaré indicando qué aspectos deseaba establecer de forma clara desde la perspectiva histórica y jurídica, como punto de partida de la investigación y elemento fundamental de contextualización y análisis. A continuación, describo cómo he trabajado metodológicamente sobre el *corpus*, cuya delimitación ya he explicado en el capítulo de “Fuentes” de este trabajo, para poder así responder a las preguntas de investigación y probar o refutar las hipótesis planteadas inicialmente.

3.3.1 Contextualización histórica y jurídica

En el diseño de esta investigación he tenido en cuenta que, y en ello estoy insistiendo, una de las tareas básicas del investigador cualitativo es la de contextualizar el problema objeto de estudio. ¿Cómo contextualizar un problema?: se puede hacer de forma empírica o teórica, siendo ambas complementarias. La contextualización empírica, que es la elegida de forma preferente para este trabajo, la conforman datos y hechos objetivos empíricamente constatables que justifican el problema que queremos plantear. Pueden ser datos estadísticos, citas de estudios anteriores, noticias de prensa, referencias legales o sociales. En este caso, he llevado a cabo una doble contextualización empírica: histórica y jurídico-política, que se va a fijar, tanto en la evolución socio-económica, como en la jurídica, del fenómeno de la inmigración, desde la perspectiva de la diferente consideración de los derechos de ciudadanos y extranjeros.

La contextualización empírica histórica (capítulo 4) me ha proporcionado datos objetivos de la evolución de las migraciones por causas económicas desde los albores de la Edad Contemporánea (siglo XVIII) hasta la actualidad, a nivel mundial (con especial énfasis en el ámbito europeo y occidental), de tal manera que pudiera comprender de forma más cabal por qué se viene produciendo este fenómeno de la inmigración y, también, que se trata de un comportamiento que no es solo relativamente actual, ni siquiera en su magnitud, sino que se viene produciendo con gran intensidad, con altibajos, especialmente desde finales del siglo XIX. Por supuesto, también aportó datos de la evolución y las causas de la inmigración en España en este mismo periodo, desde principios del siglo XIX hasta nuestros días.

En segundo lugar, presento en el capítulo 5 la evolución de las instituciones jurídico-políticas de la ciudadanía y de la extranjería, en los mismos ámbitos, europeo-occidental y español, y durante el mismo periodo (desde el siglo XVIII, con la eclosión de los Estados liberales, hasta la actualidad). Se trata de hacer un breve repaso de la evolución de los derechos y deberes de ciudadanos y extranjeros, a través de la normativa vigente en cada momento, que resultará muy útil para situar en perspectiva la posición jurídico-política actual de unos y otros.

Desde la perspectiva más estrictamente jurídica, explico en el capítulo 6, de forma resumida, los aspectos principales del régimen jurídico de extranjería vigente en el ámbito internacional, en la Unión Europea y en España durante las últimas décadas, con especial énfasis en la relación existente entre la normativa presente en el derecho positivo y los derechos humanos.

Sin embargo, los capítulos dedicados a los temas citados no van a servir solo como contexto, sino que, además, me han proporcionado el conocimiento y la conceptualización precisos para poder llevar a cabo la categorización propia del análisis de contenido y, sobre todo, el análisis de lo que se dice en las fuentes periodísticas. Sin este intenso trabajo previo, el análisis de contenido sería mucho menos rico, forzosamente superficial y meramente descriptivo. Gracias a la investigación inicial indicada, este trabajo puede ir mucho más allá, profundizando en las interrelaciones entre los conceptos político-jurídicos de ciudadanía y extranjería y su plasmación en la prensa durante el periodo analizado.

3.3.2 Aplicación del análisis de contenido mixto cualitativo-cuantitativo

En este epígrafe explico aspectos de tipo procedimental, sobre cómo he procedido para establecer las categorías principales y secundarias, cuestión fundamental para determinar

cuáles son las temáticas sobre las que he realizado el análisis, que también expongo. A continuación, explico los procesos llevados a cabo para el análisis de contenido, tanto cuantitativo, como cualitativo.

3.3.2.1 *Determinación de categorías para el análisis mixto*

Un buen análisis de contenido debe tener una estructura de categorías o nodos adecuada, que permita responder a las preguntas de investigación planteadas. Para decidir la estructura del marco de codificación, es decir, de las dimensiones que se establecerán para describir los datos y generar subcategorías para cada dimensión, hay tres formas de plantearlo (Schreier, 2012):

- a) Deductiva: por conceptos, basada en lo que el investigador ya sabe, sin mirar los datos. Este conocimiento puede venir de una teoría, de investigaciones previas, de la experiencia o de la lógica.
- b) Inductiva: desde los datos, dejando que las categorías emerjan del material. Es especialmente adecuada si el objetivo de investigación es describir el material disponible en detalle.
- c) Mixta, combinando ambas. La mayoría de las veces se crean marcos de codificación mixtos, no puros. Lo típico es establecer temas importantes desde lo que uno sabe y crear categorías principales desde los conceptos. Luego se especifica lo que se dice sobre ellas creando subcategorías basadas en el material, desde los datos.

Para establecer las categorías tuve en cuenta las siguientes reglas (Ruíz, 2012, pág. 205):

- 1. Cada serie de categorías ha de construirse de acuerdo con un criterio único.
- 2. Cada serie de categorías ha de ser exhaustiva, de forma que no quede ningún dato sin que pueda ser incluido en alguna de las categorías establecidas.
- 3. Las categorías de cada serie han de ser mutuamente excluyentes.
- 4. Las categorías tienen que ser significativas, esto es, que posean capacidad descriptiva y significativa suficiente.
- 5. Las categorías tienen que ser claras, no ambiguas, y consistentes consigo mismas, de forma que el analista no dude en cuál de ellas debe ser incluido un dato determinado.
- 6. Por esto mismo deben ser replicables.

En esta investigación he optado por una estrategia mixta a la hora de crear el marco de codificación que permita extraer la información necesaria para su análisis. Parto de una serie de conceptos, ya establecidos, relacionados con aspectos jurídico-políticos de la inmigración, haciendo especial énfasis (aunque no solo) sobre aquellos conceptos que permitan delimitar la diferencia de tratamiento jurídico entre ciudadanos y extranjeros.

En una segunda fase, llevé a cabo una lectura previa de aproximadamente un 10% del material en su conjunto (unas 300 del total de las 3260 piezas, que no coinciden con el muestreo, que fue posterior, como he explicado en el capítulo de “Fuentes”) para fijar los temas que aparecían con más frecuencia. Para seleccionar las piezas, elegí de forma aleatoria un diario por año y leí todas las piezas de ese periodo, anotando las temáticas principales que aparecían en cada pieza y buscando agrupar después otras temáticas en nodos secundarios, según su homogeneidad. Por ejemplo, elegí las piezas de *El País* para el año 2003, de *El Mundo* para el año 2004 y así sucesivamente, por diarios, hasta el año 2014 (un diario por año, por lo que cada diario fue seleccionado dos veces, al ser doce los años analizados). Esta fase fue importante para seguir construyendo la estructura de categorías y subcategorías, para el análisis de contenido cualitativo, con el objeto de que fuera lo más coherente posible, sin perjuicio de que se pudieran incluir nuevas subcategorías durante la codificación, como así se hizo, sobre todo en niveles jerárquicamente inferiores, más específicos. Decidí hacerlo de esta manera y no empezar a construir totalmente desde cero la estructura de categorías a la vez que iba codificando, para evitar tener que volver atrás si aparecían nuevas categorías que no se habían creado desde el principio. Esto es especialmente importante en el caso de los nodos o categorías principales. De esta forma, se asegura una mayor fiabilidad en la codificación.

En este caso, tras la aplicación del conocimiento teórico previo y una primera lectura de la muestra indicada, creé los siguientes nodos principales o de primer nivel, que apliqué, tanto al análisis de contenido cualitativo, como al cuantitativo:

1. Evolución de la normativa de extranjería (2003-2014):
 - 1.1. Reforma de la LOEX⁴: (2003).
 - 1.2. Reglamento de 2004.
 - 1.3. Elecciones de 2008: propuestas sobre inmigración.
 - 1.4. Reforma de la LOEX de 2009. Debates previos y posicionamientos.
 - 1.5. Reglamento de 2011.
 - 1.6. Crisis económica y aplicación de la LOEX.

⁴ El acrónimo LOEX se refiere a la Ley Orgánica de Extranjería, más propiamente denominada Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, sabiendo que esta es una denominación incorrecta desde el punto de vista técnico-jurídico, pero utilizada con frecuencia en las publicaciones jurídicas y teniendo en cuenta que era para uso interno.

2. Aspectos concretos de la LOEX como instrumento en las políticas públicas sobre inmigración:
 - 2.1. Políticas públicas sobre la inmigración, tanto estatal como autonómica y local, en relación con la LOEX.
 - 2.2. Control de entrada, residencia y salida de los inmigrantes.
 - 2.3. La regularización de inmigrantes.
 - 2.4. Inmigrantes y trabajo.
 - 2.5. Derechos de los extranjeros.
 - 2.6. La reagrupación familiar.
 - 2.7. LOEX e integración.
 - 2.8. El papel de la UE en materia de inmigración según los actores sociales y políticos españoles y su influencia en la normativa española.
3. El efecto de la normativa de extranjería en los colectivos inmigrantes.
 - 3.1. Aspecto humano que conlleva la aplicación de la LOEX para los inmigrantes.
 - 3.2. La relación entre incumplir la LOEX y la delincuencia o la criminalización del inmigrante.
 - 3.3. Mujeres inmigrantes y LOEX.
 - 3.4. Menores inmigrantes y LOEX.
 - 3.5. Los Centros de Internamiento de Extranjeros.
 - 3.6. Trámites administrativos de extranjería.
4. Posicionamientos de diversos actores políticos y sociales frente a normativa de extranjería.
 - 4.1. Posicionamientos de partidos políticos sobre la LOEX.
 - 4.2. El papel de los abogados y los órganos judiciales en relación con la LOEX.
 - 4.3. El papel del Defensor del Pueblo y la LOEX.
 - 4.4. Iglesia Católica: posición frente a la LOEX.
 - 4.5. Sindicatos y LOEX.
 - 4.6. ONG y LOEX.
 - 4.7. Inmigrantes y LOEX.
 - 4.8. Personas no inmigrantes y LOEX.
 - 4.9. Periodistas se posicionan sobre la LOEX.

Como se puede observar, creé unos nodos o categorías principales relacionadas con la evolución de la normativa de extranjería en el periodo 2003-2014, sabiendo con antelación cuáles eran las normas a las que se iba a hacer referencia en los medios. El resto de categorías o nodos principales lo componen los aspectos más destacados de la legislación de extranjería, el efecto de la normativa de extranjería en los diversos colectivos de inmigrantes (como menores o mujeres, entre otras cuestiones) y el posicionamiento de diversos actores frente a la normativa de extranjería.

3.3.2.2 El análisis de contenido cuantitativo

Como vengo explicando, a pesar de que el análisis de contenido cualitativo es el método principal utilizado en esta investigación, he deseado introducir también ciertas preguntas que podrían ser respondidas más eficazmente desde el análisis de contenido cuantitativo. En concreto, quería valorar qué fuentes principales y secundarias utilizan los diferentes medios de comunicación estudiados, con especial énfasis en el peso que tienen las manifestaciones de los partidos políticos en las cuestiones político-jurídicas de la regulación de la inmigración. De esta forma, se podría constatar la presencia o no de determinados estereotipos sobre los posicionamientos ideológicos de los diarios y su preferencia o no por determinados partidos.

Además, este tipo de análisis permite realizar una triangulación con los resultados derivados del análisis de contenido cualitativo, en cuanto a la frecuencia de temáticas y categorías principales. También posibilita la observación de algunas variables formales básicas como los géneros periodísticos o las autorías de las piezas.

Para llevar a cabo este análisis de contenido cuantitativo elaboré un libro de códigos que se adjunta en el Anexo nº 2 de este trabajo. Para la preparación de las preguntas del libro de códigos fue especialmente útil el haber llevado a cabo previamente el citado muestreo del 10% del total del universo, que me permitió, además, fijar las categorías principales, comunes, tanto para el análisis de contenido cualitativo, como para el cuantitativo, de tal manera que hubiera una coherencia total entre ambos a ese nivel superior. La introducción de los datos se realizó en una hoja de codificación elaborada con el programa Microsoft *Excel*, en formato .xls, lo que me permitió su posterior tratamiento tras su importación en el programa estadístico *IBM SPSS Statistics 20*. Dicha codificación se aplicó a las 773 piezas que componen el *corpus*. Primero codificaba por orden correlativo cada pieza, previamente numerada, desde el punto de vista cualitativo y, antes de pasar a la siguiente, codificaba dicha pieza desde el análisis de contenido cuantitativo en el correspondiente libro de códigos, para asegurar la mayor coherencia posible en la codificación.

Una vez terminada la codificación cuantitativa, usé el programa *IBM SPSS Statistics 20*, para su posterior tratamiento en la búsqueda de relaciones, especialmente entre diarios, por un lado, tratados de forma individual o en su conjunto, y las diferentes variables, tanto formales, incluidas las fuentes, como de contenido, según el esquema presentado con anterioridad y que desarrollo en el capítulo 7 de este trabajo. Fruto de este tratamiento se determinarán cuáles son las fuentes principales y secundarias más utilizadas dentro de cada diario, y detenerme, especialmente, en el papel que ocupan los partidos políticos como fuentes, también principales y secundarias, cuando las piezas periodísticas tratan la ley de

extranjería. Además, realizo un análisis específico de los partidos mayoritarios en nuestro país durante el periodo estudiado, PP y PSOE, para determinar si el tratamiento es diferente por parte de unos u otros diarios cuando dichos partidos se encuentran en el Gobierno o en la oposición.

Finalmente, entrando ya a analizar las variables de contenido, el análisis de contenido cuantitativo permite establecer los diferentes niveles de presencia de las diversas temáticas, en cada uno de los diarios, de tal manera que pueda elaborar una jerarquía de categorías temáticas, de entre las cuales seleccionar las más adecuadas para un análisis de contenido cualitativo en profundidad, desarrollado ya en el capítulo 8.

3.3.2.3 El análisis de contenido cualitativo

Para llevar a cabo esta investigación he codificado, desde el punto de vista cualitativo, toda la información relevante que pudiera encuadrarse en alguna de las categorías principales que apunté con anterioridad. Conforme iba progresando en dicha codificación, fui estableciendo categorías secundarias que trataban aspectos más concretos dentro de las categorías o nodos principales, si bien es cierto que algunas ya estaban preestablecidas tras la primera aproximación realizada de forma previa a la codificación, como he explicado.

A la hora de categorizar y tratar los datos recopilados desde la perspectiva cualitativa, me ha sido especialmente útil contar con el programa informático *NVivo 10* de la empresa QSR International, que es un software de apoyo a la investigación cualitativa y de métodos mixtos que ayuda a compilar, organizar y analizar contenido de documentos en diferentes formatos (.doc, .pdf, .ppt, etc.), así como transcripciones de entrevistas y grupos de discusión, encuestas, archivos en formato audio o video, contenido de redes sociales y páginas web. *NVivo* ha sido empleado por investigadores de ámbitos variados, tanto de las ciencias humanas y sociales, como de las jurídicas y las humanísticas, entre otras. Su propósito es ayudar a los investigadores a ordenar y clasificar datos no numéricos ni estructurados. Permite, además, examinar las relaciones entre los datos y combinarlos. De este modo, los investigadores que recurren a su uso pueden verificar teorías, identificar tendencias o realizar análisis cruzados de los datos mediante las diferentes herramientas de búsqueda y consulta.

A la hora de realizar el tratamiento de los datos obtenidos con la codificación cualitativa, lo primero que hice fue seleccionar las categorías o nodos principales sobre cuyo estudio pormenorizado me iba a centrar. Para determinar qué categorías iban a ser objeto de análisis cualitativo, he tenido en cuenta los siguientes criterios:

a) Mayor cantidad de referencias en el *corpus*, según los datos obtenidos en el análisis de contenido cuantitativo. Decidí partir de los datos del análisis de contenido cuantitativo por ser los más precisos para determinar numéricamente la cantidad de veces que se hace mención a un tema en el conjunto de los diarios. Este criterio significa que se seleccionaran, preferentemente, aquellas categorías que mostraran un mayor número de referencias asignadas.

b) Vinculación de la categoría a las preguntas de investigación planteadas. Algunas de las preguntas de investigación son más generales, mientras que otras, referidas, por ejemplo, a las funciones de la ley de extranjería o a los derechos de los extranjeros, pueden ser respondidas mejor desde el estudio de unas categorías temáticas que desde otras. De ahí que seleccionara por ejemplo, la categoría denominada “Derechos de los extranjeros” por ser más adecuada para responder a las preguntas de investigación, con preferencia a otras categorías temáticas con mayor número de referencias, pero de menor interés en este sentido, como explico a continuación.

Finalmente, poniendo en relación ambos criterios, he seleccionado tres temáticas para analizarlas, desde el análisis de contenido cualitativo, con mayor detalle, que son: 1) las políticas públicas de gestión de la inmigración y la ley de extranjería (13,3% del total de las referencias); 2) el control de los movimientos migratorios en España (12,6%) y 3) los derechos de los extranjeros (8,2%). Entre las tres suman más de un tercio del total de las referencias codificadas (concretamente, un 34,1%). Hay que decir que no se han analizado, por ejemplo, dos categorías con mayor presencia que la de los derechos de los extranjeros, como son las conexiones entre delincuencia y normativa de extranjería, que ocupa el tercer lugar con un 9,9% de todas las menciones que aparecen en las piezas trabajadas, o las vías de regularización de los inmigrantes (8,4% de las referencias). A pesar de ser categorías temáticas, sin duda, interesantes, he preferido elegir la que trata los derechos de los extranjeros, por ser especialmente útil para responder a algunas de las preguntas de investigación planteadas inicialmente y porque, además, su contenido es más transversal y, por tanto, menos específico que las otras dos que, a pesar de contar con un mayor número de referencias, tienen las limitaciones que acabo de explicar, a los efectos de este trabajo.

Una vez elegidas las categorías objeto de análisis, trabajé cada una de ellas siguiendo el siguiente procedimiento:

1) Descripción del contenido dentro de la categoría seleccionada. Como he explicado antes, al realizar la codificación cualitativa las categorías principales ya estaban predefinidas, pero no así las de menor nivel jerárquico, algunas de las cuales sí estaban predefinidas, pero

que se completaron con otras que fueron apareciendo conforme se avanzaba en la codificación. En esta fase de análisis lo que procedía era describir el material, saber qué es lo que cuentan los medios en relación con cada una de estas categorías, poniendo ejemplos que ilustraran dichas descripciones como la manera más imparcial de presentar los resultados. De esta forma, lo que se consigue es saber qué se dice y cómo se dice, en relación con cada una de las temáticas seleccionadas y sus respectivos desarrollos temáticos.

2) Las políticas del discurso presentes en cada categoría. Es esta una fase más analítica que la anterior, ya que he buscado explicar las relaciones existentes entre, por un lado, las temáticas y su presentación por los medios, realizada en la fase anterior, y, por otro lado, el modelo de Zapata-Barrero sobre los discursos re y pro-activos, en torno, en este caso, a lo que dicen los medios sobre los aspectos jurídicos de la inmigración. Se trataba de aplicar dicho modelo a conceptos y expresiones concretas presentes en los medios. Además del análisis de contenido cualitativo, se han incorporado en esta fase los datos aportados por el análisis de contenido cuantitativo, porque permiten añadir a los comentarios generales anteriores, datos concretos cuantificables sobre la presencia de un tipo u otro de retórica en cada uno de los diarios y en el conjunto de ellos. De esta forma, el análisis de contenido cualitativo y el cuantitativo se complementan, ofreciendo una visión de una mayor calidad y profundidad que la que podría ofrecer cada una de estas metodologías por sí sola.

3) En tercer lugar, y para completar el análisis de cada categoría temática, apporto datos, también desde la combinación entre lo cualitativo y lo cuantitativo, de forma específica para cada diario analizado. Esta vez se trata de determinar el peso relativo de cada una de las categorías o temáticas secundarias dentro de cada diario, para lo que contabilizo el número de referencias, así como el número de palabras, que se han codificado en el análisis de contenido cualitativo y cuantitativo, respectivamente. Estos resultados permiten observar el grado de relevancia que da cada uno de los diarios a las diversas subcategorías. Además, va a posibilitar dar un paso más, como es poner en relación el número de referencias cualitativas, incluyendo la cantidad de palabras, con las cuantitativas, para poder comparar si existen diferencias entre ambos tipos de análisis en cuanto al grado de presencia de las temáticas.

En este punto hay que dejar claro que cuando hablo de referencias en relación con el análisis de contenido cualitativo, el término tiene un sentido diferente que cuando lo uso en el análisis cuantitativo. En este, se considera que hay una referencia a un tema cuando se habla de ese tema en una pieza periodística. En cambio, las referencias cualitativas son fragmentos de texto que se han codificado clasificándolos dentro de un nodo o categoría. Todo o parte de dicho fragmento puede estar codificado en un nodo o en varios. Así, las referencias

cuantitativas hacen mención al número de piezas en las que se toca un determinado tema o subtema, mientras que las referencias cualitativas se refieren a los fragmentos de texto en los que se trata dicho tema o subtema. Además, hay que tener en cuenta que los temas que se han codificado de forma cuantitativa se corresponden con categorías de primer nivel. Por ejemplo, en relación con las “políticas públicas” solo existe esta categoría, con esa denominación, mientras que al hacer el análisis de contenido cualitativo, esta categoría se desgaja en seis subtemas o subcategorías, como se puede observar en el epígrafe correspondiente de este trabajo.

Además del número de referencias, es decir, de fragmentos, en los que se trata cada una de las seis subcategorías de las que se compone la categoría (por ejemplo, la de “políticas públicas”), se indica el peso relativo, en forma de porcentaje que, dentro de cada diario, tiene cada una de dichas subcategorías, para que podamos hacernos idea de cuáles son las que tienen más importancia. También he incluido otro dato que ayude a poner en perspectiva la importancia que se da en la prensa a cada tema, como es el número de palabras que se han codificado dentro de cada uno de ellos. Si los fragmentos (referencias) realmente no aportan mucho, ya que puede haber fragmentos muy extensos y otros muy breves, el número de palabras sí que sirve para medir cuantitativamente lo cualitativo, de una forma más precisa, ya que da una idea muy precisa del espacio que ocupan las diferentes categorías y permite hacer comparaciones entre diarios.

4) Finalmente, tras el estudio de cada categoría principal intento realizar una serie de aportaciones críticas, en las que hago especial hincapié en la relación existente entre los resultados presentados y una determinada concepción de la ciudadanía y la extranjería, como método para poner en correlación la perspectiva jurídico-política y la comunicativa, en este aspecto.

4 FLUJOS MIGRATORIOS, ECONOMÍA DE MERCADO Y GLOBALIZACIÓN: UNA PERSPECTIVA HISTÓRICA CONTEMPORÁNEA

4.1 Introducción

Las migraciones van indisolublemente unidas al género humano, ya que las personas siempre se han desplazado en busca de mejores condiciones de vida. Es claro que el establecimiento de Estados y de fronteras que los delimitan supuso un cambio radical en la circulación libre del ser humano en el mundo.

Sin embargo, en este trabajo se sustenta la idea de que los derechos de las personas migrantes deberían ser reconocidos y protegidos desde una perspectiva de derechos humanos, algo que no suele ocurrir en las normativas nacionales y, ni siquiera, en el derecho internacional de los derechos humanos, donde no se reconoce que el derecho a inmigrar sea un derecho humano, por lo que me parece necesario presentar cuáles son las causas históricas y actuales que han motivado y siguen promoviendo los flujos migratorios, para, así, poder comprenderlos mejor en toda su amplitud. Solo desde este conocimiento previo podremos apuntar algunas claves para determinar por qué el régimen jurídico de nacionales y extranjeros es diferente, a pesar de que la condición humana debería igualar, *a priori*, dichas diferencias.

No me referiré apenas, en este trabajo, a las migraciones forzadas, bien sea como consecuencia de la trata de seres humanos, de conflictos, catástrofes naturales u otras causas similares. Y no lo haré, no porque considere que estas migraciones forzadas tienen menor importancia o interés que las voluntarias, sino porque, en las migraciones forzadas, por su propia definición, no existe libertad de elección y, ya solo por esa razón, no es equiparable la situación de estas personas con las de los ciudadanos de los Estados que reciben a los inmigrantes “voluntarios” ni se les va a percibir igual a la hora de considerarles como sujetos de derechos.

A la hora de estudiar las causas que provocan las migraciones internacionales voluntarias, se parte de la hipótesis de que las causas económicas tienen una relevancia fundamental. Veremos que las decisiones de migrar que toman las personas y las familias están muy vinculadas a la situación económica en que viven, situación que tiene mucho que ver con razones demográficas, sociales o tecnológicas. La búsqueda por los migrantes de un mejor lugar donde vivir y desarrollarse como personas va asociada, muy frecuentemente, a la

posibilidad de encontrar un buen o mejor trabajo, con un salario digno y unas mejores condiciones laborales.

Habría sido posible, a los efectos de este trabajo, fijarme únicamente en las causas actuales de los flujos migratorios, pero me pareció un ámbito temporal claramente insuficiente para poder comprender la situación actual. Si de lo que se trata es de analizar por qué existen diferencias en la asignación de derechos a nacionales y extranjeros, el enfoque debe ser atemporal o, al menos, iniciarse desde la época en que nacieron los derechos humanos en su sentido actual, contemporáneo, a finales del siglo XVIII. De ahí que tome como punto de partida para este análisis ese momento histórico, cuando se inició la primera Revolución Industrial y se pusieron las bases del Estado liberal. Ambos acontecimientos marcaron el comienzo de una nueva era para el ser humano, tanto en lo económico, como en lo político y lo social. Veremos que la evolución histórica que se observa en los procesos económicos y financieros de la economía de mercado tuvo su contrapunto en los flujos migratorios de carácter transnacional.

También examinaré, someramente, la influencia que la denominada globalización económica está ejerciendo, en su fase actual, en los flujos migratorios. En la primera globalización (1870-1913) se produjo un efecto igualador en los salarios entre los ciudadanos del *Viejo* y del *Nuevo Mundo*. En la actual globalización, el desequilibrio entre países más y menos industrializados no solo no disminuye, sino que aumenta, y ello, entre otras causas, porque si en la primera globalización existía libertad casi total para mover mercancías, capitales y trabajadores, en la actual existe libertad de movimientos para los dos primeros elementos, pero no para los seres humanos, lo que tiene importantes consecuencias, como se verá.

Las teorías que han intentado explicar por qué se originan los flujos migratorios son diversas. Por ejemplo, desde la perspectiva económica se puede hablar de la teoría neoclásica, la nueva economía de las migraciones laborales, el mercado dual del trabajo, la teoría de las redes de contacto, la teoría de la causación acumulativa⁵ o la teoría del sistema mundial (Sánchez Barricarte, 2010, págs. 20-34), que es la que se seguirá en este trabajo.

⁵ La explicación denominada *neoclásica* de este fenómeno tiene una versión macroeconómica, según la cual las migraciones se producen por las diferencias geográficas entre la demanda y la oferta de trabajo. El diferencial de salarios entre los países sería lo que provocaría la decisión individual de emigrar. El enfoque microeconómico, por su parte, entiende que el factor importante no son tanto los salarios como el cálculo coste-beneficio que tiene en cuenta los costes del desplazamiento y estancia hasta que se encuentre un empleo, aprender un idioma diferente y adaptarse a la cultura, así como el coste psicológico de comenzar una nueva vida, frente a los ingresos y otros beneficios esperados. Esta teoría es criticada por Arango (2003) ya que, desde su punto de vista, no explica por qué, a pesar de las grandes diferencias salariales entre países, las migraciones transfronterizas suponen sólo el tres por ciento de la población mundial. Además, no se tiene en cuenta la dimensión política, cuando existen normas que restringen el ingreso y estancia de los inmigrantes.

La *teoría del sistema mundial* explica las interrelaciones existentes entre la expansión del capitalismo y los flujos migratorios, que se basa en una perspectiva histórico-estructural. Según este planteamiento, la evolución del capitalismo ha creado un sistema mundial compuesto por un núcleo de países industrializados y una periferia de países no industrializados, vinculados por relaciones desequilibradas a favor de los primeros. Se considera, desde esta teoría, que las migraciones se derivan directamente de la globalización de la economía de mercado, que contribuye a reforzar las desigualdades. Emmanuel Wallerstein (1974), Alejandro Portes (1981) y Saskia Sassen (1988) son algunos de los principales pensadores que han contribuido a esta teoría.

En este sentido, el siguiente epígrafe se va a centrar en explicar las interrelaciones existentes entre los flujos de capitales y los flujos migratorios, así como el papel que han jugado en este fenómeno las diferentes fases de globalización y desglobalización, desde finales del siglo XVIII hasta nuestros días. Por este motivo, tiene interés finalizarlo analizando la actual globalización, en la que el desequilibrio entre países más y menos industrializados no solo no disminuye, sino que aumenta, como veremos.

Por su parte, la teoría denominada “nueva economía de las migraciones laborales” comparte con la anterior que se parte de una decisión racional, pero en este caso, no se tomaría de forma individual, sino que la decisión se tomaría desde una unidad mayor, como es la familia, cuyos miembros actúan colectivamente para maximizar los ingresos esperados y minimizar los riesgos asociados a los fallos del mercado. Esto se consigue diversificando los recursos familiares, haciendo que algunos miembros trabajen en otros lugares y envíen remesas. Esta teoría recibe las mismas críticas que la teoría neoclásica, de la que es una variante.

La *teoría del mercado dual de trabajo* considera que las migraciones internacionales se producen porque en los países más industrializados hay una demanda permanente de trabajadores inmigrantes, intrínseca a sus estructuras económicas. Así, la inmigración no está causada tanto por factores de repulsión (*push factors*) de sus países de origen (bajos salarios o alto desempleo), como sí por factores de atracción (*pull factors*) de los países receptores (la necesidad crónica de trabajadores extranjeros). La crítica que se puede hacer a esta teoría es que, precisamente, obvia los factores de repulsión que existen.

Otro grupo de teorías se fija en las razones que motivan, no tanto que se inicien los movimientos migratorios, sino que se perpetúen. Entre ellas está la *teoría de las redes de contactos*, según la cual, una vez iniciados los primeros flujos, se establecen unas relaciones interpersonales que aumentan la probabilidad de que se produzcan nuevas migraciones, ya que rebajan el riesgo y el coste de emigrar.

Por su parte, la *teoría de la causación acumulativa* se refiere a la tendencia de la migración internacional a perpetuarse en el tiempo, independientemente de las condiciones que la provocaron originalmente. En cambio, la *teoría de los sistemas migratorios* señala que los flujos migratorios adquieren una estructura y estabilidad a lo largo del tiempo y del espacio, que generan diferentes sistemas migratorios identificables. Así, los lazos culturales, políticos y económicos forman una red de relaciones que mantienen unidos estos sistemas migratorios internacionales, y que operan de forma independiente a las políticas migratorias e, incluso, a pesar de ellas. La crítica que recibe esta teoría es que apenas ha identificado dichos sistemas migratorios y cuando lo ha hecho, ha sido parcialmente y sin posibilidad de formular hipótesis comprobables.

4.2 Economía de mercado y flujos migratorios (1750-2012)

En este epígrafe analizo la influencia que han tenido y siguen teniendo ciertos aspectos propios de la economía de mercado, como causas determinantes, si bien es cierto que no únicas, en los flujos migratorios, tanto en el ámbito interno de los Estados, como en el ámbito internacional.

Salvo en los casos de movimientos migratorios forzados, provocados por conflictos armados, persecuciones, delincuencia o por acontecimientos medioambientales, comparto la opinión de importantes autores, como Livi-Bacci (2012), que consideran que la inmensa mayoría de los restantes flujos migratorios se producen como consecuencia de la poderosa influencia de una causa económica, directa o indirecta, o bien como resultado de la reagrupación familiar que, además del fundamental componente humano, también puede tener un componente económico de racionalización de los recursos familiares. Esto no entra en contradicción con la premisa de que las migraciones son un instrumento para mejorar las condiciones de vida, concepto que es más general que la simple mejora de las condiciones económicas. Para Livi-Bacci la dimensión económica es importante, ya que la diferencia entre las condiciones materiales de vida de países de origen y destino es un estímulo poderoso para migrar. Más aún, para este autor, el mercado de trabajo es la clave de todo el flujo migratorio, ya que dichos flujos son proporcionales a la demanda de trabajo. Veamos las diferentes etapas de esta interrelación entre economía y migraciones internacionales.

4.2.1 Las revoluciones agraria e industrial (1750-1870)

Para comenzar este breve análisis histórico-económico hay que observar lo acaecido en Europa desde mediados del siglo XVIII, cuando se dieron los pasos iniciales de la Revolución Industrial, primero en Inglaterra y Escocia, y después, paulatinamente, en el resto de Europa, revolución que conllevó importantes cambios de todo tipo, también en lo económico.

Para que esta primera Revolución Industrial pudiera llevarse a cabo tuvo que producirse antes una revolución agraria, con la que también convivió. Esta revolución agraria se dio a comienzos del siglo XVIII en Inglaterra y, de forma más tardía, en el resto de Europa. La agricultura se transformó en esta época, ya que se hizo más productiva, gracias a la mejora de las técnicas, la selección de semillas y la difusión de nuevas especies de plantas, entre otras causas. Este desarrollo productivo y la mecanización provocaron una concentración de la propiedad de las tierras, que exigieron de una importante cantidad de capital para poder ser

productivas. La doble presión de la aceleración del crecimiento demográfico que se produjo en esta época y del aumento de la productividad empujó a la baja los salarios, se fraccionaron las propiedades, los pequeños propietarios se empobrecieron y aumentaron las familias sin tierras. Esto causó la paulatina salida de las explotaciones de una buena parte de los pequeños propietarios, especialmente desde 1840. A estos hechos hay que añadir que se empezó a producir un cada vez mayor desequilibrio entre los trabajos estivales e invernales, a consecuencia del cultivo de nuevas plantas, como la patata o la remolacha de azúcar. De esta forma, declinaron los empleos anuales, siendo reemplazados por los trabajos estacionales. Estas circunstancias provocaron que los trabajadores del campo se vieran en la necesidad de trabajar, de una forma más extendida que antes, como temporeros que debían desplazarse de un lugar a otro y, por tanto, emigrar, incluso a otros países, para poder conseguir su sustento durante todo el año.

Esta mayor productividad de los cultivos hizo posible que una parte de la población que se ocupaba de las labores agrícolas pudiera dedicarse ahora a otras tareas, en este caso, de tipo industrial. Para Teodor Shanin (Batou, 2007, pág. 583), la desaparición de los pequeños propietarios rurales permitió la industrialización y la acumulación de capital. Esta ingente reserva de trabajo se fue concentrando en las ciudades, en cuyo entorno se encontraban las fábricas. Tanto es así, que el Barón Haussmann, gran transformador del urbanismo parisino a mediados del siglo XIX, comparó a la población de París con una turba de nómadas (Batou, 2007, pág. 585).

Desde el punto de vista demográfico, estos flujos migratorios fueron posibles gracias a un importante crecimiento de la población europea, debido al descenso de la mortalidad, y facilitado, entre otras razones, por la eliminación de enfermedades como la peste y por la mejora de la producción agrícola y la consiguiente reducción de las crisis alimentarias que ya se han explicado. Una vez superada esta etapa, las fuerzas demográficas pueden tener dos efectos sobre la inmigración en los países de origen: uno, directo, aumentando la proporción de adultos jóvenes con capacidad para trabajar; otro, indirecto, al saturar el mercado de trabajo nacional y empeorar las condiciones de empleo en el mismo, lo que crea presiones migratorias hacia el exterior.

Entre 1760 y 1880, la difusión de la Revolución Industrial vino a acelerar el desarraigo de los trabajadores, cuyo desempeño empezó a ser mucho más productivo, como consecuencia del desarrollo de la fábrica. La economía sustentaba su peso, de forma decisiva, sobre el asalariado, que debía ser muy móvil para hacer frente a los drásticos cambios que se produjeron en esta época.

Esta movilidad de los trabajadores, que acabo de apuntar, se facilitó enormemente gracias a la mejora de los transportes. La rápida construcción de los ferrocarriles, primero en Europa, y luego en otros territorios, especialmente en el periodo que transcurrió entre 1830 y 1870, fue un hito importante en este sentido. Para llevar a cabo estas construcciones, se requirieron grandes contingentes de mano de obra, que procedían, en su mayor parte, del ámbito rural, algo que, como se sabe, resultó característico del proceso de industrialización. Pero, además de estas migraciones internas, se produjeron otras de ámbito internacional, ya que muchos ciudadanos europeos emigraron a otros países para trabajar en la construcción de estas infraestructuras de transportes. Así, irlandeses en Inglaterra, belgas en el norte de Francia, polacos en Alemania e italianos en Alemania, Francia y Suiza, se encargaron de realizar los trabajos más peligrosos y pesados, levantando puentes y perforando túneles.

Los trabajadores se vieron sometidos a la precarización que se derivaba de las fluctuaciones económicas de la gran industria, de ahí que se produjeran importantes movimientos de población desde Europa hacia otros lugares, en busca de mejores oportunidades laborales. Cuestión distinta es que los mejores salarios llevaran aparejada una mayor calidad de vida, debate historiográfico de larga duración en el que se discute sobre si, y hasta qué punto, habría que incluir en ese concepto la capacidad adquisitiva, la posibilidad de comprar alimentos y ropas, el coste y calidad de la vivienda, la salud y la esperanza de vida. (Taylor, 1985). Obviamente, no es objeto de este trabajo profundizar en estas cuestiones.

4.2.2 La segunda revolución tecnológica y la primera globalización (1870-1913)

Entre 1870 y 1880 comenzó la segunda revolución tecnológica, con el nacimiento de la siderurgia, la industria de las máquinas y la química moderna. Si durante la primera Revolución Industrial la movilidad de las mercancías había sido fundamental y la de los hombres y capitales había quedado confinada a un espacio local o nacional, a partir de 1870 dio comienzo el gran movimiento de capitales y de personas a escala mundial. En esta primera globalización el capital y la fuerza de trabajo eran libres para moverse internacionalmente.

Dos son los factores que influyeron en la dirección de las migraciones laborales desde el denominado *Viejo Mundo* (Europa) al *Nuevo Mundo*, principalmente hacia Argentina, Brasil, Australia, Nueva Zelanda, Canadá y, especialmente, Estados Unidos: a) la abundancia de recursos naturales en los países receptores que, en cambio, tenían escasez de mano de obra y

de capital, lo que invitaba a la transferencia de estos elementos, y b) las políticas hacia las migraciones y los movimientos de capital en los países emisores y receptores.

En el periodo 1860-1914 salieron desde Europa más de 55 millones de personas, una séptima parte de su población total, hacia América en su inmensa mayoría. De estos, un cuarenta por ciento volvió más adelante a su país de origen. Los había que realizaban trabajos estacionales, como los entre 25.000 y 100.000 jornaleros españoles e italianos que iban a Argentina a recoger fruta, luego trabajaban en las plantaciones de café de Brasil y volvían a Europa para los trabajos agrícolas de verano. El perfil del emigrante europeo de este periodo era el de un hombre soltero, de entre 16 y 40 años de edad, que viajaba sin familia y que aprovechó las redes sociales y familiares que habían ido creando los flujos migratorios precedentes. Aunque algunos de ellos se desplazaron como respuesta a hambrunas, persecuciones y agitaciones políticas, la inmensa mayoría lo hizo en respuesta a incentivos económicos, maximizando los beneficios y minimizando los costes.

El país europeo típico pasó por un ciclo migratorio que tenía la forma de una “U” invertida. Conforme se iban desarrollando las revoluciones industrial y demográfica, las tasas de emigración aumentaron al principio, y luego cayeron. Los efectos demográficos, junto con la urbanización que hemos comentado anteriormente, y el creciente fondo de emigrantes que sirve de apoyo a los nuevos pobladores, fueron fuerzas importantes en la fase ascendente del ciclo. Luego, dichas fuerzas se debilitaron y fueron compensadas por la fuerte convergencia de salarios reales de Europa con el *Nuevo Mundo*, que hizo que fuera menos atractiva la emigración. De hecho, los ingresos *per cápita* tenían, en este periodo, un importante diferencial entre países de Europa, por un lado, y de Estados Unidos, Canadá, Argentina, Australia y otros países del *Nuevo Mundo*, por otro, muy favorable para estos últimos, como se refleja en la siguiente tabla (

Tabla 4-1):

Tabla 4-1: Salarios reales por países emisores y receptores de emigración (1870-1913)

País		1870	1913	Salarios reales. Gran Bretaña 1905 = 100
Viejo Mundo	Irlanda	49	90	
	Italia	26	55	
	España	30	39	
	Francia	50	66	
	Alemania	58	92	
	Gran Bretaña	67	98	
	Media en Europa	43	77	
Nuevo Mundo	Argentina	61	92	
	Australia	127	128	
	Brasil	39	87	
	Canadá	99	219	
	Estados Unidos	115	169	
	Media en Nuevo Mundo	88	139	

Fuente: O'Rourke & Williamson (2000)

No es casualidad que esta primera gran oleada migratoria estuviera asociada con una fase de globalización financiera, gracias a una masiva afluencia de inversiones desde Europa, especialmente desde Gran Bretaña, como potencia financiera del época, hacia los territorios donde se asentaban los emigrantes europeos. Este dinero, paradójicamente, salía de los

tributos que, en buena parte, se obtenían de las colonias de los poderes europeos en sus posesiones de África, Asia y Latinoamérica. Los flujos de capital eran utilizados por los países del *Viejo Mundo* para invertir y exportar tecnologías a los países del *Nuevo Mundo*, donde había escasez de capital. Sin embargo, este capital, que fluía hacia países ricos en recursos naturales y escasos en mano de obra, no lo hizo en la misma medida hacia otros países de África y Asia donde, a priori, habría sido más beneficioso hacerlo por la abundancia de mano de obra más barata. Para corroborar estos hechos, es muy esclarecedora la siguiente tabla (Tabla 4-2), que refleja el porcentaje de las inversiones que realizaron los principales países europeos en 1913-1914:

Tabla 4-2: Distribución (en porcentaje) de la inversión europea en el extranjero (1913-1914)

Destino de la inversión	Países europeos inversores		
	Gran Bretaña	Francia	Alemania
Europa Oriental	3,6	35,5	27,7
Europa Occidental	1,7	14,9	12,7
Europa (sin especificar)	0,5	3,3	5,1
Total Europa	5,8	53,8	45,5
Latinoamérica	20,1	13,3	16,2
Norteamérica y Australia	44,8	4,4	15,7
Otros países del <i>Nuevo Mundo</i> (sin especificar)	2,8	0	2,1
Total <i>Nuevo Mundo</i>	67,7	17,7	34,0
Total Asia y África	26,5	28,4	20,5
Total	100	100	100

Fuente: Clemens & Williamson (2000)

La pregunta que cabe hacerse es por qué no iba el capital a Latinoamérica (a excepción de Argentina y, quizá, Brasil) y África o Asia, que también tenían ricos recursos y mano de obra más barata y abundante que en los países del *Nuevo Mundo*. La respuesta a esta pregunta es que para que las inversiones sean rentables hace falta una fuerza de trabajo con las habilidades adecuadas, además de un cierto nivel educativo y que los derechos de propiedad estén protegidos por las instituciones, elementos que se daban más en los países del *Nuevo Mundo*

que en África y Latinoamérica (salvo Argentina). Además, países como Estados Unidos, Australia, Canadá y Nueva Zelanda tenían vínculos más estrechos, como antiguas colonias, con Gran Bretaña, que era la potencia financiera mundial de la época.

Otro factor importante a tener en cuenta es que, desde finales de 1870, la agricultura europea entró en una larga crisis (la denominada *Gran Depresión Agraria*), que se originó por la gran expansión del área sembrada en los países de colonización europea reciente (Estados Unidos, Canadá, Australia, Argentina), donde los costes de producción de cereales y de ganado eran muy inferiores. Esto provocó el cierre de muchas explotaciones agrarias y ganaderas en Europa, con la creación de la consiguiente bolsa de mano de obra desempleada que vio en la emigración su única salida.

Estos movimientos migratorios intercontinentales fueron también posibles gracias al desarrollo de la navegación a vapor, que redujo ostensiblemente el tiempo y los costes del transporte transoceánico. Paralelamente, los ferrocarriles y los equipamientos portuarios, así como las nuevas líneas de telecomunicaciones, como el telégrafo, que ya habían tenido un avance importante en los países europeos, se desarrollaron también en los extraeuropeos, facilitando las inversiones y el acceso a los bienes de consumo que se fabricaban en los países industrializados y, a la inversa, la llegada de productos agrícolas y ganaderos desde ultramar que, como he comentado, provocaron una caída generalizada de precios de estos productos en Europa, lo que exacerbó la emigración de personas que quedaron desempleadas en estos sectores productivos. A esto hay que añadir que las políticas oficiales reducían las barreras a la emigración en Europa y fomentaban la inmigración en América. Emigrar ya no era considerado como una traición a la patria, como en épocas anteriores. En los países de destino, las políticas favorecían la inmigración, puesto que muchos países receptores tenían agencias en Europa para atraer y facilitar los flujos migratorios.

A partir de 1830 la emigración europea era un fenómeno de masas. Durante los primeros años del siglo XX, entre un millón y un millón y medio de europeos cruzaban anualmente el océano con destino a ultramar, un tercio de la diferencia entre nacimientos y fallecimientos en ese mismo periodo. Las siguientes tablas (Tabla 4-3; Tabla 4-4) nos muestran los datos totales de estos flujos transoceánicos para el periodo 1840-1932 y el total de la población mundial por regiones, para poder comparar el volumen y el impacto de estos flujos migratorios:

Tabla 4-3: Movimientos migratorios transoceánicos (1840-1932)

Emigrantes europeos con destinos transoceánicos		Millones
Gran Bretaña e Irlanda		18,0
Italia		11,1
España y Portugal		6,3
Austria-Hungría		5,2
Alemania		4,9
Polonia y Rusia		2,9
Inmigrantes según países receptores		Millones
Estados Unidos de América		34,2
Argentina y Uruguay		7,1
Canadá		5,2
Brasil		4,4
Australia y Nueva Zelanda		3,5
Cuba		0,9

Fuente: Livi-Bacci (Breve historia de las migraciones, 2012, pág. 86)

Tabla 4-4: Población mundial por regiones en millones (1820-1913)

Región	1820	1870	1913
Europa occidental	133	188	261
Europa oriental	36	54	80
Rusia	55	89	156
EE.UU., Canadá, Oceanía	11	46	111

América Latina y Caribe	22	40	81
Asia	710	765	978
África	74	90	125
Población mundial	1042	1272	1791

Fuente: Livi-Bacci (Breve historia de las migraciones, 2012, págs. 162-163)

En definitiva, en las últimas décadas del siglo XIX, el capitalismo se convirtió en un sistema global, de alcance mundial, mediante la proyección de los capitalismos nacionales hacia otras regiones geográficas, en el extranjero, valiéndose de la colonización y del comercio exterior. En este periodo se empezaron a articular distintas formas de cooperación económica entre los estados nacionales, que elaboraron acuerdos y dictaron códigos internacionales. Sin embargo, eso no impidió que se agravaran las rivalidades entre los distintos capitalismos nacionales, con el ascenso de Alemania y los Estados Unidos, frente a Gran Bretaña.

En conclusión, los aspectos del cambio demográfico, tecnológico, social y económico que fundamentaron las migraciones masivas del siglo XIX fueron : a) la aceleración del crecimiento demográfico, especialmente en el ámbito rural; b) el aumento de la productividad agrícola, junto con la existencia de una cada vez mayor fuerza de trabajo mal remunerada y desocupada; c) la capacidad del sector industrial de atraer y emplear a esos excedentes de recursos laborales y d) la aceleración de la integración económica del mundo.

4.2.3 El periodo entre las dos guerras mundiales (1914-1945)

En este periodo, en lo demográfico, desde principios del siglo XX descendió la natalidad en Europa y se atenuó el crecimiento de la población, de ahí que Europa dejara de suministrar recursos humanos en abundancia. Este es uno de los elementos que, junto con los económicos y los políticos, van a provocar que la emigración europea descendiera paulatinamente desde los 14 millones de personas en el periodo 1905-1914, a los seis millones en el intervalo 1921-1930 y llegara a tan solo un millón en el periodo 1930-1940.

Además, no sólo se reduce el número de inmigrantes. También asistiremos a una serie de medidas que redujeron su movilidad una vez en el exterior. Por ejemplo, durante la Primera Guerra Mundial había en Francia 662.000 trabajadores extranjeros, de los que 230.000 eran españoles. Para evitar que los trabajadores extranjeros se desplazaran a París a la búsqueda de mejores salarios, las autoridades francesas limitaron su libertad de movimientos, mediante

tarjetas de identificación que facilitaban el control de los cambios de lugar de trabajo o de empresa. En los puestos fronterizos se les asignaba el puesto de trabajo al que quedaban vinculados por contrato y que no podían abandonar sin autorización. Por otro lado, en Inglaterra, la contratación de extranjeros no desempeñó un papel destacado en su economía de guerra. En cambio, Alemania, dependía de la mano de obra extranjera, llegando a ser unos tres millones de trabajadores, una séptima parte del total de la población activa, eso sin contar a los dos millones de prisioneros de guerra convertidos en trabajadores forzosos (Bade, 2000, pág. 194).

En definitiva, la sangría de vidas que se produjo en Europa durante la Primera Guerra Mundial, la depresión económica generalizada, el aumento de la desocupación en los países tradicionalmente receptores, las políticas económicas proteccionistas que pusieron fin al libre comercio, y los controles, tanto en la entrada como en la salida de personas de los países, sobre todo en aquellos con regímenes dictatoriales, produjeron un freno brusco en las migraciones transcontinentales. En cambio, sí se mantuvieron las migraciones intraeuropeas. Se creó una estructura administrativa específica sobre el trabajo y las relaciones laborales, con medidas para la creación de empleo y la asistencia a los parados. El control y la contratación de extranjeros siguieron siendo un dominio fundamental de la intervención estatal, restringiéndose de forma proteccionista el acceso al mercado de trabajo.

En el periodo de entreguerras, a Francia llegó el mayor número de inmigrantes, ya que económicamente estaba en mejor situación que otros contendientes y necesitaba mano de obra. El Estado pasó a intervenir en los procesos migratorios, facilitando acuerdos a los países de origen, como Polonia o Italia. En 1920 había unos dos millones de inmigrantes, siendo el país de acogida más importante tras Estados Unidos. En 1931 ya eran 2.700.000 extranjeros, sobre todo italianos, polacos, españoles y belgas. La mano de obra era reclutada directamente para ocupar un puesto para el que no hubiera mano de obra local y siempre con contrato de trabajo previo. Se excluyó a las personas de las colonias de África, Asia y China que, en cambio, sí fueron reclutadas durante la I Guerra Mundial, para ser luego devueltas a sus países. En 1932 la crisis económica mundial hizo que Francia cerrara sus fronteras a la mano de obra externa.

Por su parte, Alemania se encontró con un mercado de trabajo con un exceso de oferta y un alto desempleo tras la Primera Guerra Mundial, por lo que se produjo una estrecha vinculación entre la política del mercado de trabajo y la migratoria. Los permisos de trabajo de los extranjeros se concedían solo por un año o menos si se trabajaba en la agricultura. A los extranjeros se les concedía visado solo cuando las oficinas de empleo habían confirmado que no se disponía de mano de obra autóctona equivalente. Se trataba mejor a los extranjeros de

origen alemán que llevaban años residiendo en Alemania, a quienes se dispensaba de la identificación obligatoria anual y tenían las mismas condiciones laborales que los trabajadores alemanes (Bade, 2000, págs. 207-222).

El freno más eficiente a la inmigración lo pusieron las restricciones de los Estados Unidos que, mediante la *Quota Act* (1921) y la *National Origin Act* (1924) impusieron un techo anual de inmigrantes, que penalizó especialmente a la denominada “nueva inmigración”, procedente de Europa meridional y oriental, frente a la “vieja inmigración” originaria de la Europa anglosajona, así como central y septentrional, que había sido mucho mejor aceptada hasta ese momento. Establecía que solo podían inmigrar, como máximo, un número igual al tres por cien de todos los inmigrantes vivos de la misma nacionalidad que se encontraran en 1910 en Estados Unidos. La ley también prohibía la inmigración y naturalización de residentes de todas las naciones asiáticas a las que no se les había prohibido ya el ingreso al país. No se trató de una medida amparada en razones económicas, sino puramente racistas y xenófobas. De esta forma, se redujeron drásticamente las cifras anuales de inmigrantes, pasando de 600.000 por año a menos de 150.000.

Otros países receptores de inmigración adoptaron también medidas restrictivas tras la Gran Depresión, estableciendo cuotas de entrada, entre ellos Nueva Zelanda (1931), Australia (1932), Brasil (1934) o Sudáfrica (1939).

Desde el punto de vista económico y financiero, durante este periodo de entreguerras el flujo de capitales descendió drásticamente, como consecuencia de la inestabilidad política y económica, así como por el mayor control de los capitales. De hecho, se llega a hablar de que se produjo una *desglobalización*. Estados Unidos sustituyó a Gran Bretaña como “banquero del mundo” y Alemania se convirtió en el mayor receptor de capital, debido a la necesidad de su reconstrucción tras los daños provocados durante la Primera Guerra Mundial.

Para Sassen (2010, pág. 191), en este periodo se observa en su plenitud la era del *hipernacionalismo*, iniciada a finales del siglo XIX y que se extendió durante gran parte del siglo XX, como resultado de dos dinámicas: a) la construcción de los capitalismo nacionales en un mundo de grandes potencias que competían e interactuaban, mientras crecía la economía mundial del siglo XX, y b) los procesos de colonización, que se dieron en el marco de expansión de dichos capitalismos.

El camino hacia el Estado nacional intervencionista estuvo marcado por un fuerte incremento de las competencias económicas y sociales de los Estados, mediante las que las

funciones de protección nacional para los ciudadanos propios se ejercieron en perjuicio de la mano de obra extranjera (Bade, 2000).

4.2.4 Desde la segunda mitad del siglo XX hasta la actualidad

Este apartado lo estructuraremos en dos grandes bloques, en el primero, analizaremos la economía de mercado y los flujos migratorios y, en el segundo, veremos cómo está incidiendo la globalización económica en las migraciones.

4.2.4.1 Economía de mercado y flujos migratorios (1945-2014)

Se puede dividir este periodo en dos grandes etapas. En primer término, el periodo que transcurrió entre 1945 y 1973, al que se denomina *Era Bretton Woods* por el dominio que ostentaron instituciones como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, nacidas al final de la Segunda Guerra Mundial y que son fundamentales en el entramado de reglas que gobiernan las relaciones comerciales y financieras en el mundo. En segundo término, el periodo que va desde 1973, cuando se produjo la primera crisis del petróleo, momento en el que se produjeron importantes cambios en la economía mundial, hasta nuestros días.

En el primer periodo apuntado, tras la debacle y la destrucción producida en la Segunda Guerra Mundial, era necesaria la reconstrucción y el mundo entró en un largo periodo de crecimiento, que se basó en una oferta casi ilimitada de mano de obra flexible, alimentada, en muchas ocasiones, por refugiados de países de Europa oriental y meridional o por inmigrantes de las excolonias de las antiguas potencias europeas. Las migraciones internacionales se produjeron, en muchos casos, mediante programas de reclutamiento promovidos por las organizaciones empresariales, caracterizándose por un fuerte control gubernamental de los países receptores. Por tanto, este periodo operó bajo unas políticas migratorias más libres que en el periodo de entreguerras, pero más restrictivas que en el que había transcurrido hasta 1913.

A partir de 1950, la independencia de las colonias, los cambios fronterizos y la industrialización favorecieron una aceleración de los movimientos internos de personas desde los pueblos a las ciudades. Estos movimientos de población coincidieron con la *Edad de Oro del capitalismo* (1950-1970) en Europa occidental, Estados Unidos y Japón, cuyo crecimiento económico fue apoyado por inmigrantes del sur de Europa, Turquía, norte de África y las excolonias de Gran Bretaña y Francia.

En el periodo 1940-1975, siete millones de personas de origen europeo regresaron desde las colonias a Europa. Gran Bretaña y Francia trataron de limitar la llegada de las tropas auxiliares de las excolonias, apareciendo el *eurorracismo* con la excusa de evitar la pérdida del carácter nacional y la identidad cultural. Gran Bretaña aprobó en 1960 la *Commonwealth Immigrants Act* que limitaba la inmigración de personas de raza no blanca, a la que siguió, en 1968, una segunda ley que llegó a impedir la inmigración al país de ciudadanos británicos de África Oriental que habían huido a Kenia.

Las migraciones transnacionales hacia los Estados más industrializados del centro, oeste y norte de Europa fueron, en este periodo de posguerra, sobre todo movimientos europeos internos, procedentes, en buena medida, de Portugal, España, Italia, Yugoslavia, Grecia y Turquía. Se concertaron acuerdos bilaterales de contratación de trabajadores, que se vieron favorecidos por la creación de redes migratorias y por la reagrupación familiar.

En 1973 la primera crisis del petróleo hizo que se tambaleara la creencia de un crecimiento económico sin límites y se puso freno a este proceso migratorio renacido, que se ralentizó y se nutrió especialmente a través de la reagrupación familiar de los inmigrantes que ya estaban instalados en los países de destino, puesto que los controles gubernamentales se incrementaron y se buscaba que las personas que habían sido reclutadas en años anteriores, abandonaran estos países. Este hecho no se produjo, puesto que seguía siendo necesaria mano de obra poco cualificada, que era demandada por las empresas, por lo que se incrementó la inmigración ilegal, es decir, aquella que sortea los requisitos legales establecidos por las legislaciones para poder residir y trabajar en un país, pero que existe debido a una necesidad de mano de obra que no cubren las personas autóctonas o los inmigrantes con residencia legal. La divergencia entre las necesidades reales del mercado de trabajo y las políticas migratorias restrictivas es, sin duda, una causa muy importante de que persista la inmigración ilegal. Esta crisis económica no fue tanto una causa, como un pretexto para frenar la inmigración. Se tenía miedo de que las estancias temporales se convirtieran en definitivas y de los problemas sociales que esto podría acarrear. Finalmente, no se pudo impedir que las estancias de muchos inmigrantes fueran definitivas, ya que la puerta abierta de la reagrupación familiar ayudó a fijar a estas personas en los países de destino, reduciéndose su tasa de actividad. Por ejemplo, en Alemania, entre 1973-1975, más del 31 % de los nuevos inmigrantes llegaron por reagrupación familiar. Cuando aumentó el desempleo, afectó de forma especialmente intensa a los inmigrantes.

En este periodo los flujos migratorios cambiaron de dirección al incrementarse notablemente los procedentes de Latinoamérica, Asia y África hacia Estados Unidos, Canadá y

Europa. Además, la emigración europea descendió notablemente, ya que pasará de ser zona de emigración a ser zona de inmigración a partir de la década de los años 80, gracias a su crecimiento económico, a unas mayores facilidades de acceso al mercado de trabajo, y a contar con una importante economía sumergida que ofrecía una amplia oferta de empleos no cualificados, especialmente en la agricultura, los servicios como la hostelería, el pequeño comercio ambulante, la construcción y la pesca, ya que era muy difícil contratar a mano de obra autóctona por las malas condiciones salariales y laborales.

A mediados de los años 80 del siglo XX, por tanto, las migraciones internas suponían la mitad del crecimiento demográfico de las ciudades de los países no industrializados y constituían la primera parada del recorrido que se transitaba en las migraciones internacionales. Esta globalización de las migraciones se ha visto muy favorecida por la incesante mejora de las comunicaciones, y por una importante disminución del coste del transporte, como ya ocurriera a finales del siglo XIX. Sin embargo, esta segunda globalización será solo parcial, mucho más ligada a los bienes y capitales que a los recursos humanos, que son objeto de cuotas, controles y selecciones que atienden a la cualificación profesional.

Tras el final de la *Guerra Fría* (1989), se abrieron las fronteras entre el este y el oeste de Europa, produciéndose las mayores migraciones masivas desde la Segunda Guerra Mundial y la posguerra, siendo Alemania e Italia los países que recibieron más inmigrantes.

En la Unión Europea, mientras se trabaja en la liberalización total de movimientos de personas dentro de sus fronteras, mediante el acervo Schengen, se construyó el “bastión europeo” o “fortaleza Europa”, incrementándose los controles y limitaciones para que personas procedentes de países fuera de la Unión pudieran acceder a sus Estados miembros.

Si desde Europa se veía con temor la llegada masiva de inmigrantes de fuera del continente, lo que motivó, como hemos visto, la adopción de políticas migratorias cada vez más restrictivas, la realidad es que en la década de los años 90 del siglo XX, dos tercios de los inmigrantes del oeste de Europa provenían del este, y solo un tercio provenía del sur. La migración sur-norte en esta década solo creció entre 1-2 %, mientras la del este lo hizo en un 21 %. La inmensa mayoría de los movimientos migratorios mundiales (120 millones de personas en ese momento) seguía produciéndose dentro del Tercer Mundo, y un tercio sólo en África. Las causas de estas migraciones desde el sur hacia los países europeos son: en primer lugar, el fuerte crecimiento demográfico en aquella zona y, en segundo lugar, una oferta de trabajo estancada o decreciente, derivada de la crisis de la agricultura, agravada por la escasez de suelo cultivable, los problemas medioambientales, la mecanización de la producción y las influencias del mercado mundial globalizado (Bade, 2000, pág. 359).

En cuanto a los flujos de capitales, se fueron incrementando paulatinamente entre 1945-1971, se aceleraron desde la década de 1970 y, más aún, desde la de 1990, tras la caída del bloque comunista. Esta globalización financiera, a pesar de lo que pudiera parecer, es menor en términos relativos que la del mundo anterior a 1914. Obstfeld y Taylor (2004) establecen que en el periodo 1900-1913 la inversión transoceánica representaba el 50% de los ahorros domésticos en Gran Bretaña. En la nueva era de la globalización, tras 1970, el ratio de flujos de capital nunca ha excedido el 5% de dichos ahorros.

La evolución de los flujos migratorios y de capital ha seguido líneas similares desde mediados de 1940: la fuerza de trabajo ha emigrado desde países de Latinoamérica y África con salarios relativamente bajos hacia países de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), en una dirección sur-norte. En contraste, la dirección del capital, sobre todo tras 1980, es predominantemente norte-norte. La falta de flujos de capital hacia países del sur les priva del crecimiento económico, lo que provoca que las personas migren hacia economías más ricas, en busca de mejores oportunidades laborales. Si en el periodo 1870-1913 la emigración jugó un papel fundamental para igualar los salarios reales entre el *Viejo* y el *Nuevo Mundo*, favoreciendo su convergencia, en la actualidad existe una gran desigualdad económica y unas restricciones a los movimientos migratorios que impiden que este mecanismo de convergencia opere.

4.2.4.2 Globalización económica e inmigración

En el apartado anterior ya he hecho referencia al papel que han jugado, en diversos momentos históricos, determinados aspectos de la globalización, en relación con la inmigración. Era insoslayable hacerlo así para poder entender el devenir histórico de las interrelaciones entre el capitalismo y los flujos migratorios. En este epígrafe voy a detenerme a observar cuáles son las implicaciones de la globalización económica sobre los flujos migratorios actuales.

Aunque ya me he referido a la globalización económica como un elemento importante en la determinación del nacimiento, mantenimiento y dirección de los flujos migratorios desde finales del siglo XIX, ya que voy a hablar específicamente de dicha globalización, parece apropiado intentar establecer un concepto que la defina. Existen diversas significaciones de la palabra globalización, que pueden aplicarse, a su vez, a ámbitos diferentes, como son el tecnológico, el cultural, el político o el económico. Es a este último tipo de globalización al que voy a referirme ahora.

Según Hirsch (1996, pág. 85), en lo económico, el concepto hace referencia a “la liberación del tráfico de mercancías, servicios, dinero y capitales; a la internacionalización de la producción y también a la posición cada vez más dominante de las empresas multinacionales”. Para Gil Araujo (2008, pág. 265):

El proceso de globalización suele explicarse en función de un conjunto de cambios cuantitativos (aumento del comercio exterior, incremento de los movimientos de capital; internacionalización del proceso de producción), que además supone importantes modificaciones cualitativas en los sistemas comerciales y productivos. (...) Las migraciones han jugado un papel importante en este proceso.

Autores como Lallement (2001) consideran que la primera fase de la globalización comenzó en el siglo XVI, con el descubrimiento del *Nuevo Mundo* (América, pero también Oceanía), con los primeros desplazamientos relativamente importantes de personas y bienes desde éste a aquél. Otros autores como Solimano & Watts (2005) entienden que la primera oleada de auténtica globalización se dio en el periodo 1870-1913, periodo que fue seguido por otro de *desglobalización* (1913-1945) y de una segunda oleada de globalización (1945 hasta la actualidad). Este segundo criterio es el que he seguido a la hora de establecer el nacimiento y desarrollo de la globalización económica en este trabajo.

La relación entre globalización y migraciones se presenta muy claramente en las conclusiones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2006), que entiende que dicha relación entre ambos fenómenos es consustancial al mundo moderno y que ha jugado un papel fundamental para el desarrollo del capitalismo, a través de la movilización de mano de obra barata inmigrante, utilizando diversos métodos, desde la esclavitud, pasando por los trabajadores invitados o la selección de perfiles con alta cualificación profesional.

Cuando se habla en la actualidad de la globalización, da la impresión de que es un fenómeno reciente, pero ya he dado datos para entender que no es así. Los movimientos internacionales de bienes y capitales no son mayores, proporcionalmente, que hace un siglo (Hatton & Williamson, 2004). Lo que sí ha cambiado, por contra, es que la anteriormente migración mundial, es decir, la libre circulación de personas, se ha limitado, cada vez más, por políticas de migración estrictas en los países más industrializados. A pesar de ello, según datos de la Organización Mundial de las Migraciones (OIM), el número total de migrantes internacionales ha aumentado en los últimos diez años y ha pasado de 120 millones en 1990 a 214 millones en la actualidad. En otras palabras, del 2% de población migrante en el mundo se ha pasado a un 3,1 %. Esto significa que aunque el porcentaje ha experimentado un leve crecimiento en los últimos decenios, se ha producido, en palabras de Arango, una mundialización de las migraciones, se ha hecho más diversa, tanto en términos de orígenes

nacionales de los migrantes, como en la variedad de países de destino. Si hace cien años nueve de cada diez migrantes internacionales desembarcaba en cinco grandes países (Estados Unidos, Argentina, Brasil, Canadá y Australia), ahora son una cuarentena de países los destinatarios. La *mundialización* significa que la mayoría de países del planeta participan en ellas y que las personas van de cualquier parte a cualquier otra (Arango, Las migraciones internacionales en un mundo globalizado, 2007).

En este sentido, la internacionalización de las economías nacionales tiene un impacto sobre los mecanismos que conectan a los países de inmigración y emigración, así como lo tiene la organización de los mercados laborales en ambos grupos de países. Ambos aspectos, internacionalización de las economías y organización de los mercados laborales, producen las circunstancias bajo las que la pobreza, el desempleo o la falta de oportunidades para progresar pueden activarse como factores detonantes de la emigración.

Los mecanismos que vinculan a los países de inmigración y emigración serían, para Sassen (2001), tres: a) los vínculos económicos que provoca la internacionalización y que van desde la producción de bienes en el extranjero, hasta la implantación en los países menos industrializados de una agricultura orientada a la exportación, a través de la inversión de los países industrializados y el poder de las multinacionales de estos países en aquellos; b) los lazos del pasado colonial, que tienen una influencia muy importante para facilitar los movimientos migratorios; y c) el reclutamiento efectivo de trabajadores, realizado, bien directamente a través de los gobiernos, o bien, indirectamente, a través de redes familiares o de afinidad.

Además, las políticas migratorias de los Estados parten de una premisa errónea: consideran que la inmigración es consecuencia única o principalmente de decisiones individuales de los inmigrantes. Esta visión parte de la idea de que los Estados más industrializados no tienen ni han tenido ninguna, o escasa responsabilidad en las situaciones que provocan las migraciones internacionales. De ahí que las políticas migratorias tengan al individuo migrante como casi único objeto de la aplicación de la ley. Sassen considera que se debe reconocer mucho más que las migraciones internacionales son fruto de una dinámica económica transnacional y geopolítica de mayor alcance. Habría que añadir, desde mi punto de vista, que, además, son fruto de dinámicas históricas, como he mostrado en el epígrafe anterior.

Esta miopía de los países más industrializados para entender los flujos migratorios se ve incrementada por una visión neoliberal de la justicia que, aplicada a la inmigración, defiende políticas que, si consideran la desigualdad como un hecho más de la vida, no harán mucho por

reducir dicha desigualdad y, a lo máximo que aspirarán será a intentar tratar más humanamente a los inmigrantes en situación irregular o ver cómo acabar con las formas más graves de discriminación de las minorías. Esta visión deformada obvia las macroestructuras y políticas que exacerban la desigualdad y la pobreza y que son la causa inmediata de los flujos migratorios irregulares.

A esta idea hay que añadir que, al colocar a las finanzas como gobernador soberano de la mayoría de las economías de mercado, los Estados han perdido su capacidad de regular verdaderamente las instituciones y mecanismos económicos y de proveer de un mínimo grado de seguridad y calidad de vida a los sectores más desfavorecidos de sus respectivas poblaciones. No es, por tanto, casualidad, que los problemas de las migraciones internacionales se hayan visto agravados conforme el neoliberalismo ha tenido éxito en garantizar un alto grado de desregulación de los mercados de capitales, dejando a los Estados, como tarea principal, la de proteger la propiedad privada y el comercio.

4.3 Migraciones internacionales y economía: las peculiaridades históricas del caso de España

En este apartado analizaré el papel que han desempeñado las migraciones en España, donde podemos encontrar dos claras etapas. La primera, desde 1808 hasta 1980, en la que España era un país de emigrantes y, la segunda, a partir de la década de los ochenta, y especialmente, desde principios del siglo XXI, hasta nuestros días, en la que nuestro país ha pasado a ser, con matices, un país de inmigración.

4.3.1 Industrialización y flujos migratorios en España (1808-1980)

España accedió tarde a la Revolución Industrial, en comparación con el resto de grandes países europeos. Las propias circunstancias históricas que se vivieron en España propiciaron esta situación. De hecho, la caída del Antiguo Régimen comenzó en España en 1808, fruto del motín de Aranjuez, la entrada de las tropas napoleónicas y la imposición de José Bonaparte como monarca. La ocupación militar francesa en 1808 produjo la desarticulación de la vieja organización administrativa y política, por lo que la soberanía nacional recayó sobre instituciones nuevas, nacidas del alzamiento popular contra el ocupante francés. El movimiento liberal diseñó un completo programa revolucionario, sancionado en 1812 en las Cortes de Cádiz. Sin embargo, como sabemos por la historia, este movimiento revolucionario liberal tuvo

escaso recorrido, como consecuencia de dos periodos contrarrevolucionarios (1814-1820 y 1823-1833) y una larga guerra civil (1833-1839, primera guerra carlista), intercaladas por un breve periodo liberal (1820-1823). En España, la burguesía pactará con la nobleza terrateniente, en lugar de con el pueblo llano, como sí ocurrió en otros lugares de Europa.

Desde el punto de vista económico, la agricultura española se tecnificó con muchas dificultades, como consecuencia de la abundante mano de obra barata en este sector, lo que supuso un freno para la industrialización, puesto que era muy poco productiva y, además, existía una exigua capacidad de compra por parte de los consumidores españoles, lo que aún dificultaba más que fuera rentable la fabricación y venta de productos autóctonos. Además, el poderío de la oligarquía rural, formada por la antigua aristocracia, más la burguesía terrateniente, hizo que se antepusieran los intereses agrarios a los industriales.

Las desamortizaciones de la primera mitad del siglo XIX que buscaban clarificar la titularidad de propiedades agrarias comunales o compartidas, así como captar recursos para las arcas del Estado, a través de las subastas de las tierras, hicieron que las capas bajas del campesinado salieran perdiendo, pues, por un lado, no podían acceder a comprar los terrenos subastados y, por otra parte, dejaron de beneficiarse, como arrendatarios, de los módicos precios que establecía la Iglesia para este fin, amén de no poder usar las tierras que, hasta entonces, habían sido de uso comunal y que pasaron a manos privadas. De esta forma, se polarizó la población rural, empujando a las familias campesinas más pobres a convertirse en asalariados o a empobrecerse aún más, con lo que se fomentó la emigración (Tafunell & Carreras, 2010, págs. 92-102).

España empezó a participar en la carrera de la industrialización en el periodo 1840-1890, no reformando instituciones y legislación, sino abriendo su economía a productos y capitales foráneos e incorporando innovaciones tecnológicas de otros países más avanzados. Sin embargo, España no consiguió un nivel industrial deseable, puesto que perdió fuerza antes de que se hubiera logrado transformar profundamente su economía. A partir de 1891 y hasta 1914 se produjo una política proteccionista y un repliegue de la economía española. Desde el punto de vista político, se reimplantó el sufragio universal masculino en 1890.

La crisis agrícola europea, a la que he hecho mención con anterioridad, derivada de los menores costes de producción de los cereales y el ganado producido en América, provocó que, gracias a las innovaciones tecnológicas del transporte (ferrocarril y navegación a vapor), en España, entre 1878-1879, las regiones del litoral peninsular empezaran a consumir masivamente cereal extranjero, al resultar más barato que traer el del interior peninsular, con lo que el campo español se vio abocado a una crisis muy grave. Al no poder reducir los costes

de producción, la caída de precios llevó al cierre de explotaciones y a la fuerte disminución de la demanda de trabajo en el campo. Como consecuencia de ello, centenares de miles de personas emigraron al extranjero.

La experiencia española en este momento fue de emigración masiva: entre 1885 y 1913, en dos grandes oleadas, emigraron más de 2,5 millones de españoles. De ellos, 1,5 millones ya no volvieron a España, lo que supuso entre un 8-9% de la población española de la época. En las zonas más afectadas, como en Galicia, la emigración llegó a ser del 15% de la población o más. La fuente de la emigración se concentró en las dos Castillas, como regiones más cerealistas de España, así como en las que tenían una mayor tradición emigratoria (Galicia y Asturias). Como dato complementario, en las comarcas mineras del sudeste peninsular, el agotamiento del ciclo minero impulsó la emigración hacia Argelia.

Los aspectos determinantes de la emigración española en esta etapa según Tafunell & Carreras (2010) fueron los siguientes:

- a) El precio de los cereales: con precios más altos se emigraba menos que cuando eran bajos.
- b) Demanda de trabajo en América: sobre todo en Argentina, pues si este país necesitaba más trabajadores y aumentaban sus salarios, aumentaba la emigración española.
- c) Cierta alfabetización: el analfabetismo dificultaba la emigración, y el saber un oficio (normalmente, el de agricultor), era deseable para poder emigrar.

A pesar de todo lo dicho, la emigración española en esta época no fue de las más altas de Europa. Esto pudo deberse a que los gobernantes españoles tuvieron una fuerte reacción proteccionista hacia los productos nacionales, estableciendo aranceles que grababan los productos extranjeros. Por otra parte, es relevante la aprobación del sufragio universal masculino en 1890, que obligó a los políticos a ser más sensibles a los intereses de los ciudadanos y electores más pobres, que no deseaban emigrar. En cambio, en Italia, por ejemplo, el sufragio universal masculino no se aprobó hasta 1914 y el hecho es que los italianos emigraron, proporcionalmente, el doble que los españoles.

El otro segundo gran momento histórico en el que se produjo una importantísima ola emigratoria española fue en el periodo que va de 1950 a 1973, cuando 1,5 millones de españoles (1,1 millones entre 1960 y 1973), residentes en las zonas rurales más atrasadas, emigraron al extranjero, sobre todo a Francia, Alemania, Suiza y otros países europeos occidentales. Estas personas constituían el 10% de la población activa española. Ello ocurrió a

pesar de que la economía española estaba creciendo a un ritmo trepidante⁶, pero Europa occidental necesitaba ingentes cantidades de mano de obra no cualificada que, España, entre otros países, le proporcionó.

4.3.2 De país de emigrantes a país de inmigrantes

Una de las características demográficas más destacables en las últimas décadas del siglo XX y primeros años del siglo XXI es, no sólo el cambio de tendencia migratoria en España, ya que ha pasado de ser un país de emigrantes a uno de inmigrantes, sino, también, el breve espacio de tiempo en el que lo ha hecho, concentrado especialmente entre los años 2000 y 2008. Por este motivo, en este apartado se estudia la evolución demográfica de la población migrante en tres apartados: en el primero, analizaré la evolución de la emigración española; en el segundo, la procedencia de los inmigrantes a España por países; y en el tercero, los efectos de la crisis económica del periodo 2008-2013 en los movimientos migratorios.

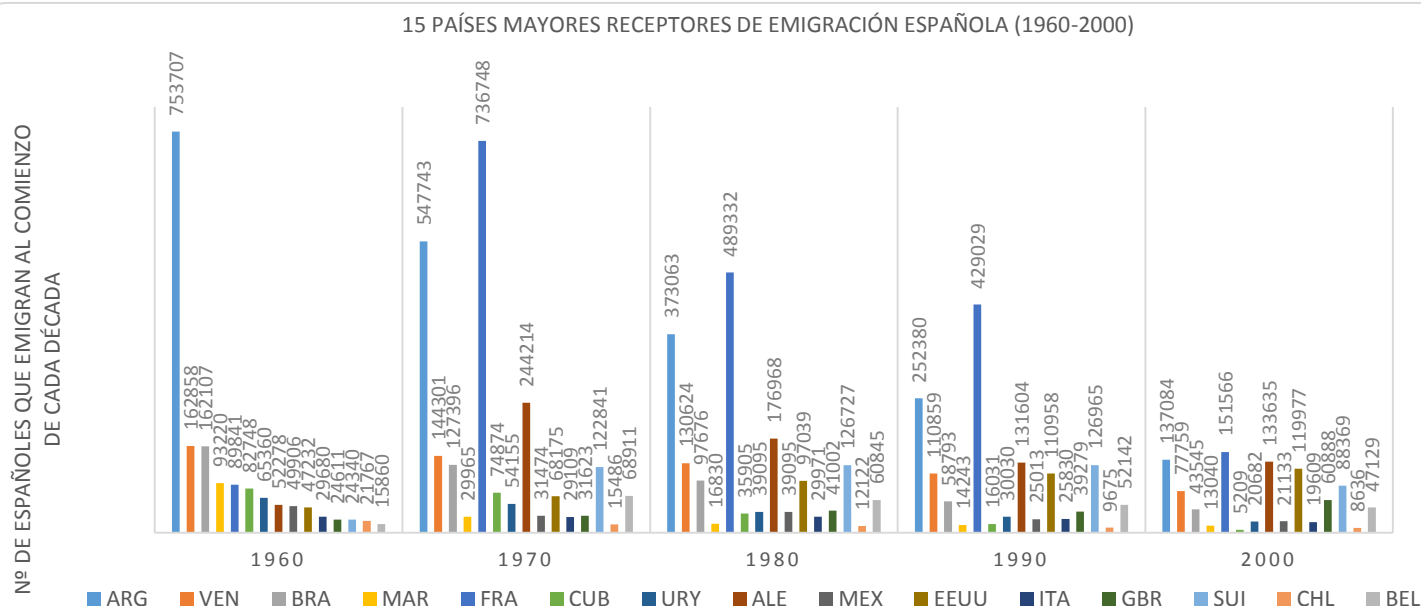
A) Evolución de la población española.

El siguiente gráfico (Gráfico 4-1) nos muestra la evolución de la emigración española durante cuatro décadas. Las cifras reflejan el número de españoles que se encontraban fuera de España en quince países seleccionados, durante el año que da comienzo a cada década, entre 1960 y 2000⁷.

⁶ España creció al 8,3% del PIB de media al año durante el periodo 1960-1974, lo que le situó en la primera posición de los países de la OCDE, exceptuando a Japón (Tafunell & Carreras, 2010, págs. 339-340).

⁷ Se ha mantenido la selección de estos países en todo el periodo analizado, tomando como referencia los quince en los que había mayor presencia de españoles en 1960. Es decir, estamos hablando de *stocks* de emigrantes españoles presentes en cada país de referencia y no de flujos migratorios anuales. Se trata de que nos podamos hacer una idea de la evolución de la emigración española y no de tener una foto exacta de todos los movimientos.

Gráfico 4-1: Número de emigrantes españoles por países de mayor recepción (1960-2000)



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Banco Mundial (*Database: Global bilateral migration*)⁸

Los datos nos indican que Argentina y Francia fueron los principales países receptores de la emigración española en el conjunto de estas cuatro décadas, seguidos, a mayor distancia, por Alemania, Venezuela, Brasil, Estados Unidos y Suiza. En un tercer escalón estarían Bélgica, Cuba, Uruguay, Gran Bretaña y México. El último grupo de los quince países más destacados en este aspecto lo conformarían Marruecos, que recibió una importancia afluencia de españoles en 1960, para decaer después, junto con Italia y Chile, que han mantenido un flujo mucho menor, pero constante.

Como ya he comentado, uno de los cambios sociales y económicos más trascendentales que se han producido en la sociedad española, desde mediados de los años 80 del siglo XX hasta la crisis económica que se inició en 2008, ha sido pasar de ser un país exportador de mano de obra, con predominio de las emigraciones, a tener un elevado saldo migratorio positivo, al superar ampliamente los inmigrantes a los emigrantes. Lo que caracteriza al fenómeno de la inmigración extranjera en España, en relación con otros países europeos, es, en primer lugar, su retraso, ya que el número de inmigrantes empieza a ser importante a partir de finales de la década de 1990, frente a lo ocurrido en otros países europeos occidentales y, en segundo lugar, la intensidad de su crecimiento en un periodo muy corto de tiempo, especialmente entre 2000-2008. En la siguiente tabla (Tabla 4-5) se muestran una serie de

⁸ Base de datos del Banco Mundial accesible vía Internet a través de la dirección: <http://xurl.es/aaas4>. *Global matrices of bilateral migrant stocks spanning the period 1960-2000, disaggregated by gender and based primarily on the foreign-born concept*. Revisado: 20 de febrero de 2016.

datos que ilustran la evolución de la población total residente en España, tanto española, como extranjera, en los últimos 30 años.

Tabla 4-5: Población española y extranjera residente en España (1981-2014)

Año	Población total	Población española	Incremento de la población española (porcentaje)	Población extranjera	Porcentaje de población extranjera sobre el total
1981 (*)	37.683.363	37.449.363	--	234.000	0,6%
1991 (*)	38.872.268	38.519.268	2,86%	353.000	0,9%
2001	41.116.842	39.746.185	3,19%	1.370.657	3,33%
2002	41.837.894	39.859.948	0,29%	1.977.946	4,73%
2003	42.717.064	40.052.896	0,48%	2.664.168	6,24%
2004	43.197.684	40.163.358	0,28%	3.034.326	7,02%
2005	44.108.530	40.377.920	0,53%	3.730.610	8,46%
2006	44.708.964	40.564.798	0,46%	4.144.166	9,27%
2007	45.200.737	40.681.183	0,29%	4.519.554	10,00%
2008	46.157.822	40.889.060	0,51%	5.268.762	11,41%
2009	46.745.807	41.097.136	0,51%	5.648.671	12,08%
2010	47.021.031	41.273.297	0,53%	5.747.734	12,22%
2011	47.190.493	41.439.006	0,40%	5.751.487	12,19%
2012	47.265.321	41.529.063	0,16%	5.736.258	12,14%
2013	47.129.783	41.583.545	0,29%	5.546.238	11,77%
2014	46.771.341	41.747.854	0,47%	5.023.487	10,74%
2015	46.449.565	41.995.211	0,59%	4.454.353	9,59%

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Padrón Municipal de habitantes a 1 de enero de cada año, obtenidos del Instituto Nacional de Estadística (INE), excepto los de los años marcados (*), que son datos del censo de población que se elabora cada diez años.

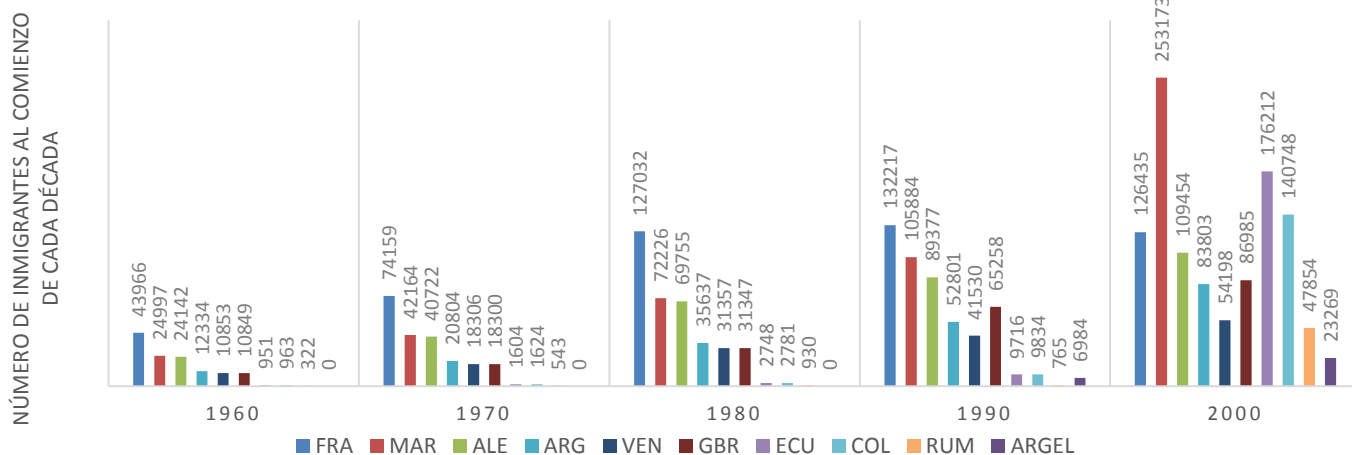
Si hasta 1988 el flujo de entrada de inmigrantes no llegaba a 10.000 por año, en el periodo 1989-1996 estará entre las 10.000 y 20.000 personas anuales. Desde 1997 se seguirá incrementando hasta los 100.000 (1999), 300.000 (2000), 400.000 (2002 y 2003) y 700.000 (2005), para pasar de nuevo a unos 400.000 (2006 y 2007), con un nuevo pico de más de 700.000 personas en 2008, que comienza a descender con el inicio de la grave crisis económica que azotó a España desde ese momento, que no tendrá un reflejo claro en la entrada de inmigrantes hasta 2011, cuando apenas se incrementa su número en 4.000 personas, para descender en 2012, por primera vez en décadas, y en un número muy importante, de 500.000 personas, para situarse en cifras equiparables al año 2008.

B) Evolución de los inmigrantes extranjeros en España por países de procedencia.

La evolución de los inmigrantes extranjeros según países de procedencia la podemos observar en el

Gráfico 4-2⁹.

Gráfico 4-2: Número de inmigrantes en España por países de origen seleccionados (1960-2000)



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Banco Mundial (*Database: Global bilateral migration*)

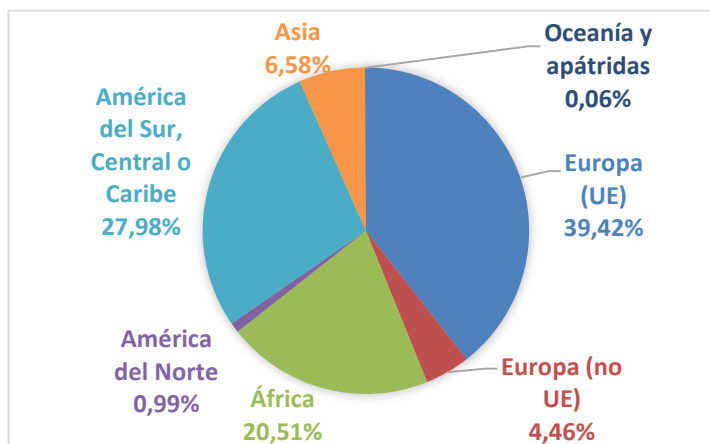
Los datos nos indican que la inmigración europea occidental a España se mantiene en crecimiento constante durante el periodo 1960-2000, nutrida especialmente por ciudadanos franceses, alemanes y británicos, muchos de ellos jubilados, que pasan su retiro en España. Los rumanos son un colectivo importante desde el año 2000, y mucho más desde su ingreso en la Unión Europea en el año 2007, como veremos. La presencia latinoamericana es más importante a partir de la década de 1990, y se compone, sobre todo, de personas de Ecuador, Colombia, Argentina y Venezuela. Entre los países africanos, Marruecos, por su vecindad y vinculación histórica con España, siempre ha mantenido una importante representación de inmigrantes. De ahí que, al inicio del siglo XXI, es el país extranjero que contaba con mayor número de personas en nuestro país.

Si nos fijamos en la actualidad, el censo de población elaborado a finales de 2011, nos da información, entre otros datos, sobre la región de origen de las personas inmigrantes

⁹ Este gráfico nos permite observar la evolución de los *stocks* de inmigrantes procedentes de diez países seleccionados, durante el periodo 1960-2000. La selección de estos países se ha hecho teniendo en cuenta su representatividad global a lo largo de todo el periodo analizado, sin que eso signifique, necesariamente, que son los diez países con más inmigrantes en España al comienzo de cada década.

residentes en España en esa fecha, que he extraído para presentar en el siguiente gráfico (Gráfico 4-3):

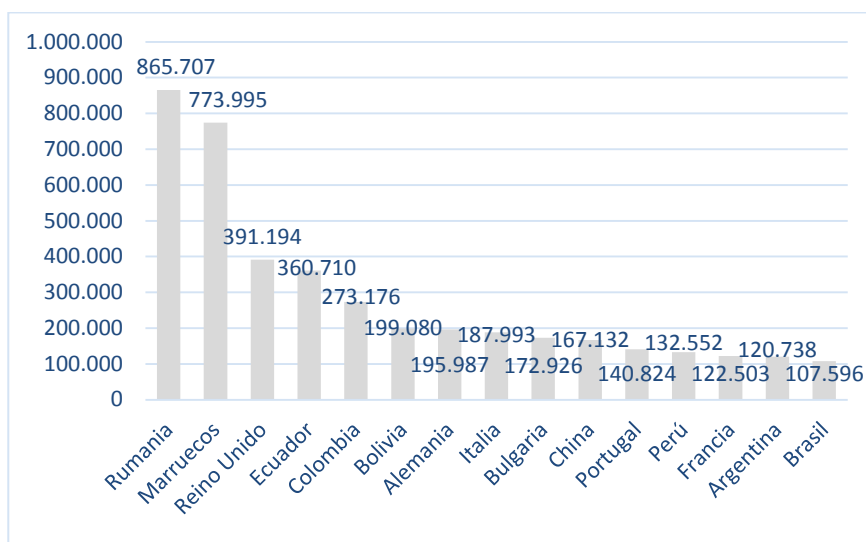
Gráfico 4-3: Población extranjera residente en España por zona geográfica de origen (a fecha 01/11/2011)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del INE: Censos de Población y Viviendas 2011.

El colectivo de extranjeros residentes en España más numeroso a finales de 2011 es el proveniente de la Unión Europea, con cerca de un 40% del total, entre el que el colectivo rumano tiene un peso muy importante (865.000 personas, como se muestra en el siguiente gráfico: Gráfico 4-4), seguido, a gran distancia, de los británicos, alemanes e italianos. La siguiente zona de origen por peso relativo es Latinoamérica, con un 28% del total. Ecuador, Colombia, Bolivia, Perú, Argentina y Brasil son, por ese orden, las naciones más representadas. Le sigue África con un 20 % del total, gracias a la gran representación de marroquíes que habitan en España. A partir de ahí, la significación es mucho menor: Asia, con un 6,6 %, debido a la creciente presencia de chinos; otros países europeos que no forman parte de la UE, con un 4%, América del Norte con un 1% y un residual 0,06% para personas procedentes de Oceanía o que son apátridas.

Gráfico 4-4: Número de extranjeros residentes en España de las 15 nacionalidades más numerosas (2011)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del padrón municipal (INE)

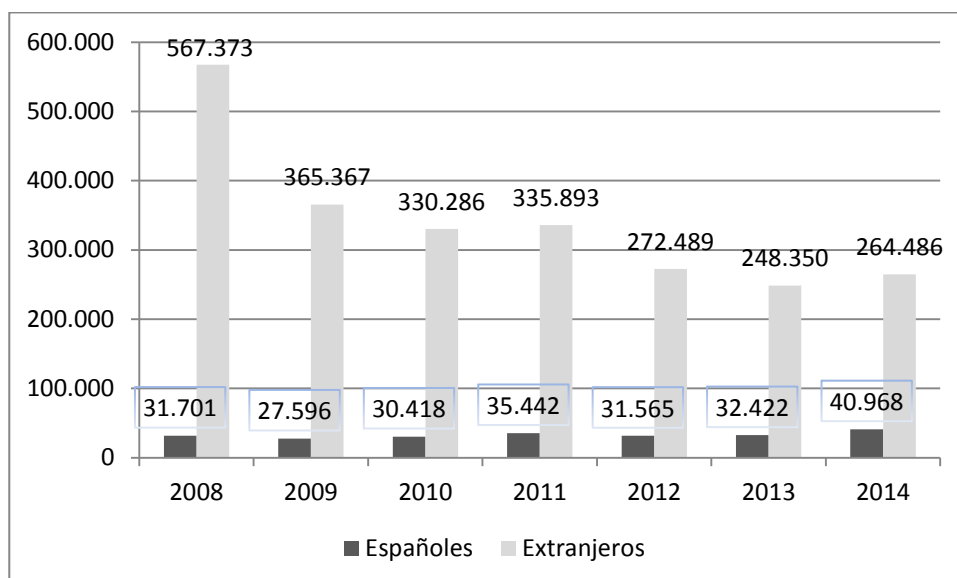
C) Los efectos de la crisis en los movimientos migratorios.

La profunda crisis económica mundial que comenzó en 2008 y que ha venido afectando a España con inusitada virulencia ha frenado en seco el impulso inmigratorio, si bien, no de forma tan brusca como podría pensarse, a pesar de la gravedad de la crisis y del desempleo que conlleva. Los medios de comunicación se hacen eco, con frecuencia, de la nueva emigración de los jóvenes españoles, presentándolo como un fenómeno de gran relevancia numérica:

Para Carlos Welti Chanes, del Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), esta constituye «sin duda» una tercera oleada de inmigrantes españoles [en México], después de las sucedidas a finales del siglo XIX y tras la Guerra Civil, en 1939 (Seco & Choza, 2012).

Los siguientes gráficos (Gráficos 4-5 a 4-7) ofrecen datos del INE sobre la evolución de los flujos migratorios exteriores (inmigración y emigración) de españoles y extranjeros que entran y salen de España durante el periodo de la crisis (2008-2014). El Gráfico 4-5 muestra la evolución de los flujos de la inmigración española (de retorno) y extranjera.

Gráfico 4-5: Flujo de inmigración exterior de españoles que retornan y extranjeros que entran a España (2008-2014)

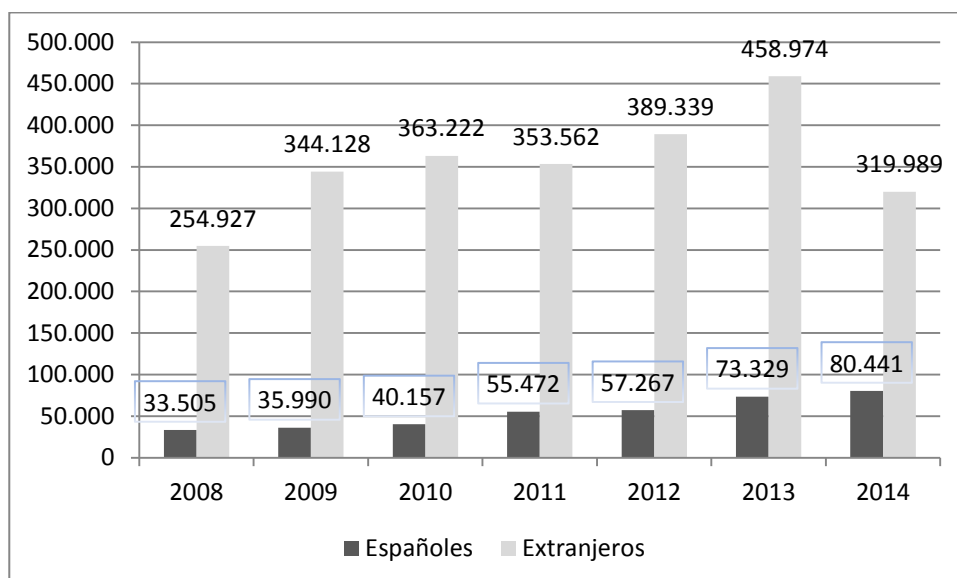


Fuente: Elaboración propia a partir de datos del INE. Evolución de la migración exterior en España: flujos inmigratorios exteriores estimados

Observamos que ha habido en este periodo cientos de miles de personas extranjeras que han seguido ingresando en España anualmente, entre 567.000 en 2008 y casi 250.000 en 2013, en su momento más bajo del periodo, frente a los 31.000 españoles que retornaron en 2008 y los casi 41.000 de 2014.

La evolución de la emigración desde España al exterior, tanto de extranjeros, como de españoles, la podemos observar en el Gráfico 4-6. Se trataría de personas que salen de nuestro país en busca de mejores condiciones de vida, entre otros motivos, debido al fuerte desempleo que nos atenaza en esta época (26.6 % de la población activa a finales de noviembre de 2012, según la Encuesta de Población activa (EPA)). En el caso de los extranjeros, esta emigración podría significar el retorno a sus países de origen o a otros lugares fuera de España.

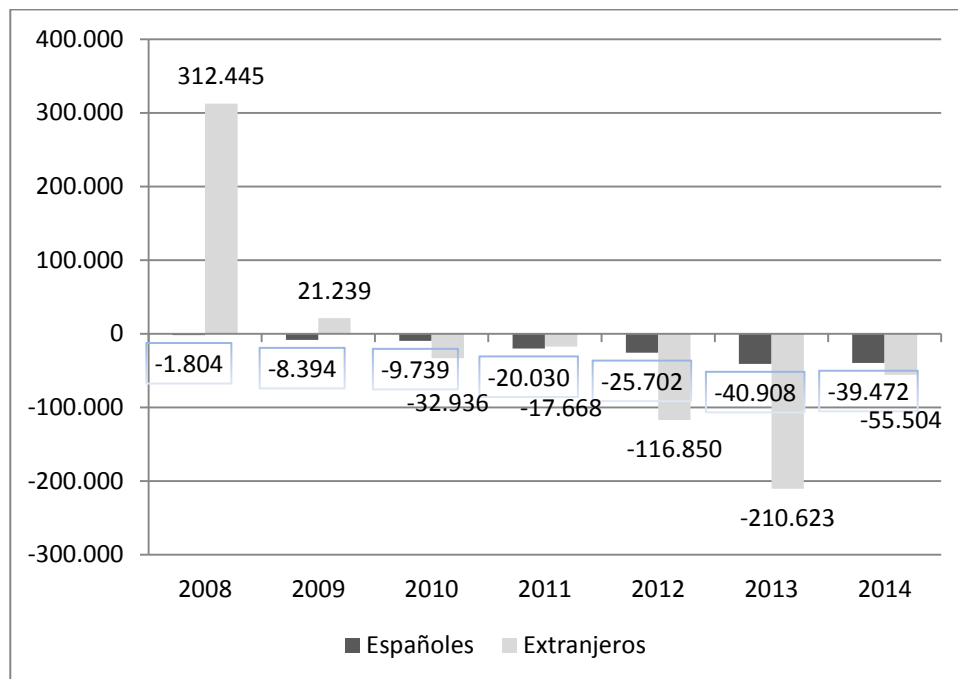
Gráfico 4-6: Flujo de emigración exterior de españoles y extranjeros (2008-2014)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del INE. Evolución de la migración exterior en España: flujos emigratorios exteriores estimados

Observando las cifras, nos podemos dar cuenta de que los movimientos son importantes. Los extranjeros que han dejado nuestro país en este periodo van de los 254.000 de 2008, cuando la crisis aún está en sus inicios, con cantidades anuales que rondan en torno a las 365.000-450.000 personas en los años siguientes. Por su parte, los movimientos hacia el exterior de españoles se mantienen en niveles bajos entre 2008 y 2010, en torno a los 35.000, para sufrir un importante incremento en 2011 y 2012, pero, sobre todo, en 2013 y 2014, cuando se doblan las salidas hasta los 80.000. Es cierto que, tomados estos datos relativamente, la emigración española se duplica, lo cual no es un dato nada desdeñable. Sin embargo, está muy lejos de ser generalizada ni masiva. Si ponemos en relación los datos de ambos gráficos y obtenemos el saldo migratorio, es decir, el resultado de comparar las personas que inmigran y que emigran, tanto en las categorías de extranjeros, como de españoles, respectivamente, podremos hacernos una idea más precisa de la profundidad de los flujos migratorios actuales.

Gráfico 4-7: Saldo migratorio exterior de españoles y extranjeros (2008-2014)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del INE. Evolución de la migración exterior en España: saldo migratorio exterior estimado

Los datos son muy esclarecedores: la inmigración de extranjeros se detiene con el inicio de la crisis económica, en 2009, cuando el saldo es positivo por apenas 21.000 extranjeros. Ya en 2010 se produce un ligero saldo negativo, ya que son casi 33.000 los extranjeros que abandonan, en total, nuestro país. Pero es especialmente en 2012, con la crisis en un momento sustancialmente duro, cuando se refleja que más de 110.000 extranjeros han abandonado nuestro país y, más aún, en 2013, cuando 210.000 extranjeros más de los que llegan abandonan nuestro país.

Veamos qué ocurre con los españoles para comprobar si el fenómeno que se apunta en los medios y que se da como real, es cierto. Durante 2008, la situación del saldo migratorio es de equilibrio. En 2009 y 2010, apenas 9.000 españoles, dejan nuestro país cada año. En 2011 y 2012 se duplica esta cifra, con entre 20.000 y 25.000 personas menos. La tendencia ascendente sigue aumentando hasta los 40.000 españoles más que se van respecto de los que vuelven, durante los años 2013 y 2014. A pesar de ello, no es un número tan importante como para poder decir que existe un fenómeno de emigración española hacia el exterior de cierto calado, ya que se trata de un 0,1 por ciento de la población total. Además, hay que valorar que una parte de estos españoles son ciudadanos de origen latinoamericano que obtuvieron la nacionalidad española y que están retornando a sus países de origen.

4.3.3 Las causas de la inmigración a España

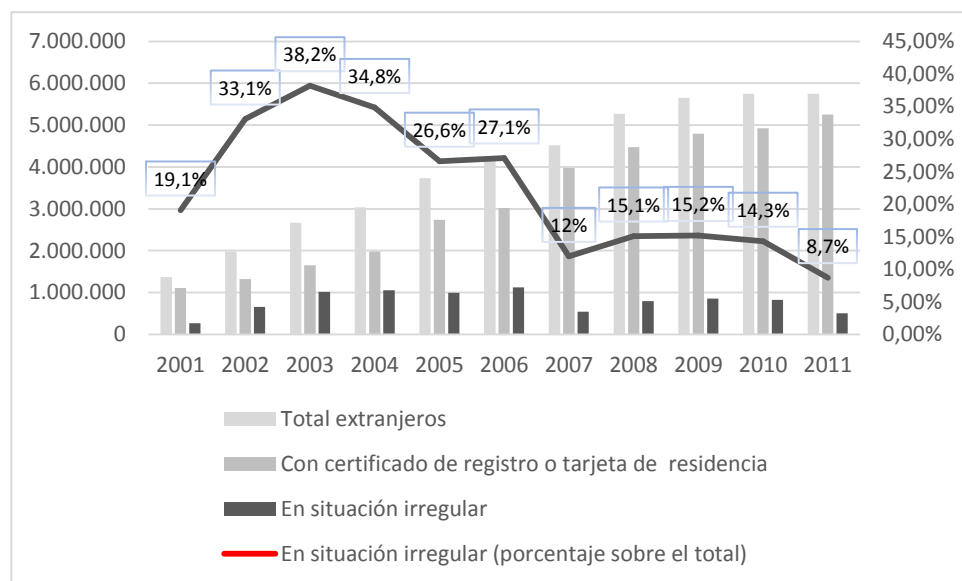
Como ya he comentado con anterioridad, la inmigración hacia España no sólo destaca por su número sino también por el breve espacio de tiempo en el que se ha desarrollado. Las razones que provocaron que la inmigración a España fuera tan intensa en un periodo tan corto son diversas.

Por un lado, desde 1997 hasta 2006 se produjo un elevado crecimiento del Producto Interior Bruto (PIB), de en torno a un 3,8% anual, superior en 1,4 puntos porcentuales a la media de la UE-25, y en 1,2 puntos a la media de la OCDE. Esto provocó un crecimiento elevado del empleo, un 3% en tasa anual acumulativa. Por otro lado, si se usan los datos de la *Encuesta sobre Fuerzas de Trabajo* (EFT) de la UE, el crecimiento anual acumulativo del empleo en España de 1997 a 2005 es del 3,6%, el triple que la UE-15 (1,2%) y el doble de la UE-25 (1,6%). Si se compara el crecimiento del empleo, de casi un 4%, con el crecimiento de la población activa nativa, que fue de un 1,7% en el periodo 2001-2006, que es menos de la mitad del crecimiento del empleo, se explica el porqué del importante proceso inmigratorio. En relación con esto, el escaso crecimiento relativo de la población activa nativa está influido, de forma muy determinante, por el componente demográfico. La caída de la tasa de fertilidad hace que el saldo vegetativo de la población española sea muy reducido, es decir, el saldo entre nacimientos y fallecimientos es escasamente positivo, casi plano. Así, la inmigración exterior se explicaría por la insuficiencia de mano de obra nacional en una fase de fuerte crecimiento económico.

Sin embargo, esta inmigración no está exenta de problemas. Entre ellos, las dificultades para que las personas que llegan a nuestro país puedan regularizar su situación, con todo lo que ello conlleva, en cuanto a la posibilidad de contribuir al sostenimiento de las arcas públicas o a la Seguridad Social, así como poder acceder, en plenitud, a los derechos de acceso a los servicios públicos. Todo ello es básico para la integración. Sin embargo, a pesar de los intentos legislativos para controlar la entrada de inmigrantes, de tal manera que se hiciera de forma regular desde su inicio, en España existe una importante economía sumergida, con movimientos que se escapan al control estatal, lo que crea un caldo de cultivo importante para sustentar la inmigración irregular (Pérez, 2008).

Para determinar la importancia del peso de la inmigración en situación irregular a lo largo de la última década en España, he elaborado el siguiente gráfico (Gráfico 4-8), que compara la población extranjera con permiso de residencia con la que carecía de él, para, con estos datos, establecer un porcentaje.

Gráfico 4-8: Extranjeros con certificado de registro/tarjeta de residencia o en situación irregular (2001-2011)

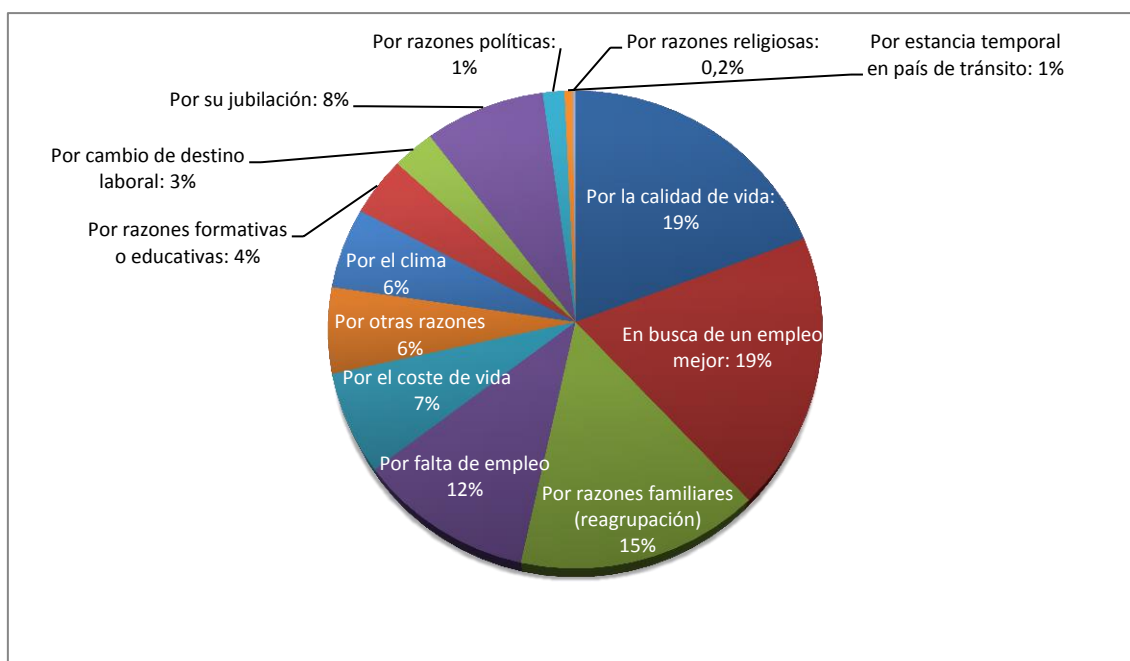


Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de extranjeros con residencia legal del Anuario de Estadísticas del Ministerio de Trabajo e Inmigración y su comparación con datos de población total de extranjeros del padrón municipal de habitantes, para calcular los que se encuentran en situación irregular

Como podemos observar en la Tabla 11-5: Extranjeros con certificado de registro/tarjeta de residencia o en situación irregular (2001-2011), que se acompaña en el anexo de este trabajo y que sirve de origen a este gráfico (Gráfico 4-8), los extranjeros que se encontraban en situación irregular en España en el año 2001 suponían un 19,1% del total, llegando a un pico máximo del 38,2% en 2003, con valores cercanos al 30% hasta 2006. A partir de 2007 y hasta 2010, los porcentajes se mantienen entre un 12-15%, para bajar hasta un 8,7% en 2011. Sin duda, son cifras muy altas que, como he comentado con anterioridad, se explican, en parte, por la existencia de una importantísima economía sumergida en nuestro país y reflejan el fracaso de las políticas migratorias de control de entrada y permanencia en España, que no son acordes con la realidad de las necesidades humanas de las personas que se desplazan.

Para finalizar este apartado me parece interesante comprobar si como señalaba al principio de este capítulo las causas, históricas y actuales, de los movimientos migratorios no forzados son, fundamentalmente, económicas, según diferentes teorías económicas sobre los flujos migratorios contemporáneos. Sin embargo, aún se puede aportar un dato más, que puede servir para corroborar estas interpretaciones de las causas económicas de la historia de las migraciones contemporáneas. Se trata de la información que ofrece la *Encuesta Nacional de Inmigración* que se realizó en España en 2007 y que, entre otras muchas variables, pregunta a los inmigrantes encuestados sobre los motivos que han tenido para venir a este país. Presento en el Gráfico 4-9 las respuestas ofrecidas.

Gráfico 4-9: Encuesta nacional de inmigración 2007: motivos de traslado a España de los inmigrantes



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la encuesta nacional de inmigración (2007) del Instituto Nacional de Estadística (INE).

El análisis de estos datos¹⁰ indica que las motivaciones económicas son las más importantes para emigrar a España. Concretamente, atendiendo a las respuestas dadas por las personas encuestadas, la respuesta más repetida es por la calidad de vida¹¹ (21% de las respuestas), la búsqueda de un empleo mejor (20%), o la falta de empleo (12%). El coste de la vida (7%) o el cambio de destino laboral (3%) se encontrarían en un nivel de importancia menor. Sólo la reagrupación familiar (16%) se mantiene como una causa importante que no es de tipo económico en sí misma.

Estos datos nos presentan una fotografía bastante precisa de las causas que están detrás de los movimientos migratorios, vistas desde la perspectiva individual de las personas migrantes que han llegado a España, y sirven para constatar que la hipótesis que tenía sobre las razones que motivan los flujos migratorios hacia nuestro país son, básicamente, económicas, se ven confirmadas por los propios inmigrantes.

¹⁰ Para poder entender estos datos, hay que explicar que los encuestados tenían opciones de respuesta múltiple a todas las causas que muestro en el gráfico, por lo que cada uno de ellos pudo marcar una o varias de las opciones presentadas. Simplemente he obtenido un porcentaje en función del número de respuestas dadas a cada opción, en relación con el número total de respuestas.

¹¹ El concepto de calidad de vida es muy amplio y, sin duda, incluye elementos de lo que podemos llamar condiciones para el bienestar social, entre las que se encuentra, sin duda, el poder tener un trabajo y una remuneración dignas, aspectos que tienen que ver con la supervivencia económica de las personas.

4.4 Conclusiones

El ser humano tiene la capacidad de desplazarse. Desde sus orígenes ha venido haciendo uso de dicha capacidad para sobrevivir y prosperar. Gracias a ella se han podido transmitir los conocimientos existentes en diferentes regiones del mundo y las civilizaciones han prosperado o han evolucionado. Las migraciones son un componente esencial y estructural del cambio demográfico, social y económico de los países. No son, por tanto, algo accidental, extraño y reciente, como ha quedado reflejado en este recorrido histórico contemporáneo. Por ello, hay que tratar el fenómeno como algo normal y natural, consustancial al ser humano, intentando entender sus causas para gestionarlo desde el respeto al derecho de las personas a buscar mejores condiciones de vida.

A menudo se utiliza para establecer políticas restrictivas de los flujos migratorios el argumento de que la libertad total de movimientos de las personas sería perjudicial para la economía nacional. Este argumento queda en entredicho si recordamos lo que ocurrió en el periodo 1870-1913, cuando la libertad de movimientos de las personas era casi total y ello no perjudicó al sistema económico capitalista, más bien todo lo contrario, ya que facilitó la ubicación eficiente de recursos humanos donde se necesitaban, de acuerdo a las inversiones de capital que se realizaron. Desde un punto de vista económico, no se entiende que existan necesidades de mano de obra en muchos países y que, a pesar de ello, las políticas restrinjan la entrada de personas que se precisan. Estas restricciones políticas y administrativas, provocan que la inmigración se haga de forma ilegal, y que sea aprovechada por empresarios deshonestos o, simplemente, por personas que necesitan ayuda para cuidar a sus familiares, por ejemplo, y que no encuentran los cauces adecuados, legales, para cubrir estas necesidades.

Tras este repaso histórico-económico de las migraciones hemos podido observar cuáles han sido las interrelaciones existentes entre la industrialización, las innovaciones tecnológicas, la agricultura, la demografía, los movimientos de capitales y los flujos migratorios internacionales. Este análisis ha dejado en evidencia que hubo un periodo (especialmente desde mediados del siglo XIX hasta 1913) en el que la libertad total de movimientos internacionales de mercancías, capitales y personas, facilitado por las innovaciones tecnológicas y científicas en la producción agraria, en la medicina y en los transportes, produjo una igualación en los niveles de salarios, rentas y estilos de vida entre los países del *Viejo y Nuevo Mundo*. Desgraciadamente, la inmensa mayoría de los países de África, Asia y Latinoamérica quedaron fuera de esos circuitos y no pudieron alcanzar cotas ni remotamente cercanas de riqueza. La explotación de sus recursos, sin contrapartida en cuanto a su desarrollo

educativo, social y económico, fue la tónica dominante y esto ha perdurado hasta nuestros días.

En este sentido, Hatton y Williamson (2004) han llevado a cabo un interesante estudio de los movimientos migratorios a nivel mundial, desde el siglo XIX hasta nuestros días, con el objetivo de definir cuáles son las variables que coadyuvan a dichos movimientos y que voy a apuntar a continuación, por la luz que aportan para entender mejor las causas económicas de los movimientos migratorios internacionales, y que pueden servir como resumen.

Según estos autores, entre las variables que influyen en la presión migratoria y, como consecuencia, en las cantidades de personas migrantes estarían:

1) Los ingresos del individuo en los países de origen y de destino. La diferencia salarial por el trabajo realizado en ambos países es un incentivo de primer orden.

2) Factores del individuo para permanecer en su país de origen. Se refiere, sobre todo, a factores no económicos, como la resistencia a dejar su hogar, cultura, familia y amigos, por ejemplo. Este factor es un freno a la emigración.

3) Coste directo del hecho de migrar. Si la persona migrante desea establecerse en un lugar situado en un país transoceánico, el coste de migrar va a ser muy superior, obviamente, que si se instala en otro país fronterizo, país que puede no ser deseable para el migrante, por encontrarse en similar situación socioeconómica que su país de origen.

4) Destrezas del individuo. La educación y las capacidades profesionales de la persona juegan un papel importante en la confianza que tiene ésta para obtener un trabajo adecuado a sus necesidades en el país de destino.

5) Edad. Cuanto más joven sea la persona migrante, más capacidad de adaptación y desarrollo profesional tiene en el país de destino. También influye el nivel de envejecimiento de la población en el país de destino. Cuanto mayor sea este envejecimiento, mayor será la posibilidad de recibir inmigrantes jóvenes y en edad productiva que compensen las necesidades de sostenimiento de las personas mayores.

6) Fondo de inmigrantes anteriores en el país de destino, procedentes del país de origen del migrante, ya que crean redes sociales que facilitan la entrada y permanencia de más inmigrantes del mismo país.

7) Existencia de políticas que limitan la inmigración en los países de destino, bien porque limitan las cantidades o porque las seleccionan según sus características.

8) Nivel de pobreza en el país de origen, que limita la posibilidad de migrar si aquél es muy alto. De hecho, se observa que la emigración de los países muy pobres aumenta cuando se produce un desarrollo económico en este país. Los países más pobres generan menos inmigrantes que los que están por encima de ellos en el escalafón de la renta *per cápita*. La pobreza limita la emigración, en la medida en que la financiación de la inversión para desplazarse una larga distancia es muy difícil para los que son muy pobres.

El capitalismo se ha convertido en el sistema económico, no ya solo predominante, sino, en la práctica, casi único, de nuestro planeta. Gracias a dicho sistema, los países más industrializados del mundo han conseguido unos altos niveles de prosperidad y de bienestar social. A pesar de ello, buena parte de la población mundial permanece en la pobreza y el subdesarrollo. Incluso en los países más industrializados hay importantes bolsas de pobreza. Este sistema económico, si no es controlado por los ciudadanos a través de sus gobiernos elegidos democráticamente, también puede provocar consecuencias indeseadas para todo el mundo, pero especialmente para los países más ricos, como estamos comprobando en la última y gravísima crisis económica que comenzó en el año 2008. Se ha llegado a un punto en que los ciudadanos se ven en graves dificultades para acceder, en igualdad de oportunidades, a un buen nivel de bienestar social porque, parece ser, ni siquiera los gobiernos que les representan tienen mucho margen de maniobra en el ámbito económico, a causa de la globalización.

Es evidente que, sin los recursos económicos apropiados, no puede haber bienestar ni justicia social. Si esto es así en el seno de los países más ricos, lo es, más aún, en los países más pobres. Es el momento de plantearse seriamente qué tipo de mundo queremos y uno de los elementos fundamentales para ello es determinar qué tipo de sistema económico queremos. Capitalista, sí. Globalizado, también. Pero con más justicia social universal. Con un mejor reparto de los recursos del planeta. Y con más libertad, empezando por la libertad de movimiento a nivel internacional, por el derecho a migrar de todas las personas del mundo, dentro de un orden, pero desterrando la hipocresía economicista que establece que cuando les interesa a los gobiernos, se abren las puertas del país a quien cumpla determinados requisitos, establecidos, con frecuencia, sin tener ni siquiera en cuenta el propio mercado de trabajo y, en cambio, cuando empeora la situación económica, hay que tirar el lastre sobrante en forma de expulsión de las personas inmigrantes. Este proceso ha sido reproducido a lo largo de la historia, pero, mucho más aún, desde el final del siglo XX y si, desde el punto de vista puramente económico, esto puede ser coherente, desde el punto de vista ético y jurídico de los derechos humanos, no lo es.

En relación a cómo ha vivido España el fenómeno migratorio a lo largo de la historia contemporánea, vemos que está íntimamente relacionado con el retraso endémico en lo económico que ha provocado que llegáramos tarde a todos los avances del desarrollo industrial y tecnológico. De ahí que la población que peor lo estaba pasando, sobre todo en el ámbito rural, tuviera que emigrar fuera de nuestro país, tanto a América, como a Europa, para poder sustentar a sus familias y salir adelante. A pesar de que en los años 60 del siglo XX se produjo un importante desarrollo económico, no fue suficiente para poner a España en el lugar que le corresponde por su tamaño e historia. Sin embargo, con la entrada de España en la Unión Europea, es cuando esta tendencia histórica contemporánea cambió, ya que España progresó de forma muy importante, especialmente desde mediados de los años 1990 hasta 2008. A partir de este momento, los efectos de la crisis económica y financiera mundial, ampliada por los desequilibrios propios de nuestro país, como son la burbuja inmobiliaria, el elevado déficit, la economía sumergida y la corrupción, entre otras causas, se han torpedeado los logros alcanzados y el país se ha visto sumido en una gran incertidumbre y pesimismo.

En lo que respecta a la inmigración, durante los años de bonanza económica, la llegada de cientos de miles de inmigrantes anualmente ayudó de forma muy significativa al milagro económico español. Los inmigrantes eran, a la vez, trabajadores y consumidores, contribuían al crecimiento con su trabajo, y su consumo, y a las arcas públicas con sus impuestos, igual que el resto de españoles. Muchos de ellos han tenido que trabajar en la importante economía sumergida que sigue persistiendo en España, y que supone una auténtica lacra, tanto para la economía en general, al dejar de percibir la Hacienda Pública importantes cantidades de dinero en forma de impuestos, como para las condiciones laborales de los propios inmigrantes, que ven reducidos sus derechos.

Cuando ha llegado la crisis económica y el desempleo ha alcanzado cotas en torno al 25% de la población activa, el colectivo más afectado ha sido el de las personas inmigrantes, cuyas redes familiares, imprescindibles para sostener una mala situación económica prolongada, son mucho más débiles. Por otra parte, a pesar de ello, muchos inmigrantes se han resistido a dejar nuestro país, después de haber alcanzado en España, junto con sus familias, un nivel de bienestar económico y social que no tenían en sus países de origen. De ahí que los saldos migratorios no hayan empezado a descender significativamente hasta el año 2011 y, ya muy claramente, en 2012, tendencia que se mantendrá hasta que la economía española no vuelva a crecer de forma continua, momento en el que volverá a ser un país netamente receptor de inmigrantes, a no ser que cambiara drásticamente la tendencia demográfica existente, algo que no se vislumbra.

5 DERECHOS DEL CIUDADANO *VERSUS* DERECHOS DEL EXTRANJERO: EVOLUCIÓN HISTÓRICA CONTEMPORÁNEA

5.1 Introducción

La ciudadanía contemporánea, con toda la panoplia de derechos asociados a ella, es una de las mayores conquistas políticas del ser humano. Esta institución, que nació unida a una filosofía política y jurídica, como es el iusnaturalismo, y a un sistema económico como es el capitalismo, supuso una auténtica revolución respecto de la posición que, hasta ese momento, ocupaba el hombre, como vasallo de un soberano omnipotente. En otras palabras, el hombre era titular limitado de derechos, tanto en cantidad como en calidad de los mismos.

Un análisis histórico de la evolución de la ciudadanía nos va a permitir observar que, desde sus inicios, esta institución fue unida y contribuyó al reforzamiento del Estado-nación y, con él, se produjo la equiparación entre ciudadano y nacional, convirtiéndose así la ciudadanía en una categoría excluyente frente a los no nacionales y, por tanto, no ciudadanos: los extranjeros o inmigrantes.

Con esta revisión histórica pretendo mostrar en toda su amplitud el contenido del concepto de ciudadanía y de su correlativo, el de extranjería, objetivo que habría quedado claramente incompleto si me hubiera limitado a observar sus características actuales. La observación de la evolución de las interrelaciones que, desde el punto de vista político y jurídico, se han producido, desde finales del siglo XVIII hasta nuestros días, entre las categorías de ciudadanía y extranjería, ha resultado muy fructífera, ya que he constatado que dicha evolución ha transcurrido de forma casi inversa o, al menos, dispar, ampliándose la cantidad y calidad de los derechos asociados a la ciudadanía, mientras que algunos de los derechos de los extranjeros se iban viendo mermados o dejaban de ser reconocidos. Este análisis permite enriquecer la comprensión de por qué en la actualidad, en pleno siglo XXI, los extranjeros tienen reconocidos en España unos derechos y no otros.

Antes de comenzar este análisis histórico, es conveniente mostrar, en esta introducción, una serie de conceptos y de teorías que subyacen en el devenir histórico de la ciudadanía y que se presentan agrupadas en diversos modelos.

A) La ciudadanía “cívica republicana” y la “liberal”: a la hora de intentar agrupar los diferentes modelos de ciudadanía que se han ido presentando a lo largo de la Historia, diversos autores consideran que se puede hacer en dos grandes bloques: la ciudadanía “cívica republicana” y la “liberal” (Heater, 2007).

1. El modelo cívico republicano (también llamado “clásico” o “humanista cívico”) defiende que el Estado ideal se sostiene sobre dos pilares: una ciudadanía formada por hombres políticamente virtuosos y un modelo justo de gobierno, constituido en “república” (entendida como gobierno constitucional) y no uno tiránico. Así entendida, la ciudadanía supone la existencia de obligaciones y virtud cívica. Desde una perspectiva histórica, dentro de este modelo encajaría la ciudadanía contemplada desde la visión de Aristóteles a la de Rousseau.

2. Por su parte, el modelo liberal, que nació en los siglos XVII y XVIII, y se reforzó en los siglos XIX y XX, sostiene que el Estado existe para beneficio de sus ciudadanos y que tiene la obligación de garantizar la existencia y disfrute de ciertos derechos.

B) Por su parte, Pietro Costa (Costa & Aláez, 2008) hace una distinción más elaborada y distingue cuatro patrones básicos de pertenencia: el republicano, el monárquico absolutista, el estatal-nacional y el constitucional-europeo.

1. El patrón republicano, que se desarrolla desde la antigua Grecia y que llega, en Europa, hasta el siglo XV y, en algunos casos, hasta el siglo XVII, se trataría de un patrón que se caracteriza por la participación política, por el sentido de la identidad colectiva y por la desigualdad entre los sujetos. El patrón de pertenencia se constituye en torno a la *civitas*, la ciudad, lugar de diferenciación y jerarquía, pero, a la vez, medio de inclusión y de identidad político-jurídica del individuo, lo que le confiere el *status civitatis*. Se trata de un patrón que surge en el mundo antiguo, que se renueva en las ciudades libres de la sociedad medieval, que se traslada a la Holanda del siglo XVII, y que es mencionado por Montesquieu y valorado por Mably y Rousseau.

2. El patrón monárquico-absolutista, que rige desde el siglo XVI hasta la Revolución francesa, sustituye el criterio de pertenencia como participación, por el de pertenencia como sumisión al monarca. La pertenencia, como en el anterior patrón, es múltiple, en función de diversos criterios de desigualdad social o estamental, pero a todas ellas se superpone la pertenencia al soberano, la obediencia a su poder monárquico. La obediencia al rey se antoja como fundamental: el ciudadano es el súbdito. Este es el patrón que prima en Europa entre los siglos XVI y XVIII. En esta época es cuando se va desarrollando aquel proceso de centralización de los poderes en la cúspide soberana que desembocará en la gran invención política de la modernidad: el Estado. La pertenencia a la ciudad sigue teniendo su relevancia, puesto que sigue influyendo en las prerrogativas y en los gravámenes de los sujetos, por lo que se va a producir una pertenencia múltiple (a la ciudad y al Estado) con relevancia político-jurídica. La posición jurídica del extranjero sigue aún planteando problemas: por ejemplo, en el *droit*

*d'aubaine*¹² por el que, al fallecer un extranjero, sus bienes los heredaba el monarca territorial. Por lo tanto, en el patrón monárquico-absolutista, todos obedecen al monarca. Sin embargo, esta pertenencia no comporta la igualdad entre los sujetos. Continúa, al menos en la Europa continental, la organización tradicional en clases y jerarquías de la sociedad.

3. El nuevo orden surgido de la revolución francesa marca el patrón estatal-nacional. La nación se configura como un conjunto homogéneo, de individuos jurídicamente iguales, y en ella reside la soberanía. Este patrón hereda del modelo republicano la idea de participación política e integración, mientras que del modelo monárquico-absolutista recoge la de poder absoluto y soberanía, pero añadiendo tres elementos nuevos: 1) el principio de igualdad (al comienzo, solo formal), frente a la multiplicidad de pertenencias durante el Antiguo Régimen; 2) el de soberanía atribuida al sujeto colectivo, la nación, y no a un individuo; 3) el reconocimiento de derechos, no necesariamente ligado únicamente a la condición de ciudadano, ya que se distingue entre derechos “del hombre” y “del ciudadano”.

Costa pone especialmente el acento en esta última característica, ya que si en todos los patrones anteriores la clave está en la modalidad de “pertenencia-inclusión” del individuo, de la que se derivan derechos y obligaciones, aquí hay derechos que, en principio, no derivan de esa relación de pertenencia, sino de la simple condición humana de sus titulares. Sin embargo, el autor relativiza este planteamiento de derechos universales, pues, “si nos fijamos en su realización concreta, también los derechos del hombre acaban por materializarse dentro del marco de la *civitas*. El universalismo de los derechos, típico del iusnaturalismo, está obligado a pasar por la «puerta estrecha» de la nación, está obligado a vérselas con el particularismo de una comunidad política determinada”. Concluye que, en el siglo XIX y en la primera mitad del XX, la lógica de la pertenencia, en este caso a la nación, dicta, una vez más, las reglas del reconocimiento de los sujetos y de los derechos.

El nuevo Estado necesita la fidelidad y la dedicación de sus ciudadanos: la nación es el nuevo y atrayente símbolo de identidad y de pertenencia y, precisamente por eso, se presta a convertirse en una herramienta eficaz de integración y de sujeción de los individuos. De ahí que los extranjeros tengan un peor encaje en este modelo de ciudadanía. En este patrón es novedosa, en primer lugar, la igualdad: mientras que los ordenamientos pre-contemporáneos radicaban en la desigualdad entre los individuos y en la organización de la sociedad en clases, los nuevos ordenamientos estatal-nacionales posrevolucionarios suponen la igualdad jurídica

¹² Droit d'aubaine: “This was a rule by which all the property of a deceased foreigner, whether movable or immovable, was confiscated to the use of the state, to the exclusion of his heirs, whether claiming *ab intestato*, or under a will of the deceased. The word *aubain* signifies *hospes loci*, *peregrinus advena*, a stranger.” (Farlex, 2012)

de los ciudadanos, aunque, inicialmente, con importantes limitaciones. Como segunda novedad, la soberanía, que ya no es “externa” a la nación, sino que es inherente a la misma.

Como afirmaba Rousseau, obedecer al rey es obedecerse a uno mismo: las figuras del ciudadano y del súbdito coinciden. Por consiguiente, la nación se convierte en el símbolo principal de la pertenencia política y en el fundamento de la legitimidad del Estado. Y precisamente porque la nación hereda la dimensión de inclusión e identidad, la pertenencia estatal-nacional tiende a ser exclusiva y excluyente. Desaparece esa multiplicidad de pertenencias políticas que había caracterizado tradicionalmente a las sociedades del Antiguo Régimen.

4. Al último patrón lo denomina Costa “constitucional-europeo”. Con él cambia el sentido de la pertenencia, que “deja de ser unitaria y monolítica para convertirse en múltiple y plural”, bajo un orden supraestatal, como el de la ciudadanía de la Unión Europea, y se altera también la relación pertenencia-inclusión-derechos, en la que, en definitiva, cayó el Estado-nación. Pese a los avances bajo este patrón, no se ha superado la tensión interior-exterior o nacional-extranjero. En algunos casos, esta diferencia entre nacional y extranjero solo se suaviza (aunque en determinados aspectos, como la libertad de movimientos y de establecimiento, se ha empeorado, en relación con los primeros tiempos de este estudio, como veremos). En otros casos, tan sólo se ha trasladado la frontera de la pertenencia, del Estado nacional a la Unión Europea. Ante esta inercia, que aún perdura, de la relación entre pertenencia y derechos, Costa aboga por “hacer coincidir la pertenencia con la participación activa y hacendosa de un sujeto en la vida de una colectividad y podría valer como condición necesaria y suficiente para el reconocimiento de los derechos” y, aclara, “de todos los derechos indispensables para el desarrollo pleno de la persona” (Costa & Aláez, 2008, pág. 13).

Por tanto, según lo visto hasta ahora, la ciudadanía es un estatus que se otorga a los que son miembros de pleno derecho de una comunidad política: el Estado. Todos los que poseen ese estatus son iguales en lo que se refiere a los derechos y deberes que implica. No hay principio universal que determine cuáles deben ser estos derechos y deberes, pero las sociedades han venido estableciendo diferencias más o menos tajantes con los extranjeros e, incluso, entre ellos también, dependiendo de su situación administrativa de residencia (regular, irregular, ciudadano de la Unión Europea o extracomunitario, etc.). Se trata de categorías jurídicas que se han ido estableciendo mediante decisiones políticas de los gobernantes. La ciudadanía es la relación entre el individuo y la comunidad en la que se inserta, y puede diferir en función del origen territorial o social de la persona y de la posición social, económica o política que ostente. En este sentido, el estatus de los no ciudadanos va a poner de relieve,

históricamente, la perpetua tensión entre “lo interior” y “lo exterior”. Este estatus de ciudadanía va a ser sinónimo, en el modelo estatal-nacional, de la nacionalidad.

C) Un intento de romper esa dicotomía entre lo interior y lo exterior en el ámbito de la pertenencia a un determinado Estado, con lo que ello conlleva, lo observamos en una corriente de pensamiento que ha considerado una alternativa: la ciudadanía mundial o cosmopolita. Durante la Ilustración se retoma la idea clásica de una ciudadanía mundial por pensadores como Locke o Kant, quien dejó constancia de su concepto de ciudadanía mundial en *Sobre la paz perpetua* (1795), donde identificaba tres tipos de leyes, la tercera de las cuales era la ley cosmopolita (o derecho cosmopolita): “una constitución según el derecho cosmopolita en cuanto que hay que considerar a hombres y Estados, en sus relaciones, como ciudadanos de un estado universal de la humanidad (*ius cosmopoliticum*)” (Kant, *Sobre la paz perpetua*, 2002, pág. 52). Kant tenía en mente dos principios fundamentales: primero, dado que la movilidad de los hombres era cada vez mayor, estos tienen derecho a ser bien acogidos en cualquier país en el que se encuentren. Segundo, tras haber logrado una comunidad casi universal “la violación de un derecho en un punto de la tierra repercute en todos los demás” (Kant, *Sobre la paz perpetua*, 2002, pág. 67). Sin embargo, el discurso de la ciudadanía mundial tuvo escaso éxito en el siglo y medio siguiente, dado el auge del nacionalismo. Voltaire, Franklin y Schiller se declaraban ciudadanos del mundo, en el sentido de contar con contactos transnacionales y de una cultura también transnacional. Otros, como Thomas Paine, utilizaban esta idea en sentido político, por su participación en asuntos políticos de Francia, Estados Unidos e Inglaterra y por su interpretación de la revolución americana como el inicio de una nueva era, en la que los ideales de aquella, tras extenderse por todo el mundo, inspirarían la evolución de una ciudadanía mundial. Muchos revolucionarios franceses pensaban que su revolución tenía un papel semejante.

D) Ya en pleno siglo XX, se produjo otro hito en el devenir histórico del pensamiento sobre la ciudadanía. T.H. Marshall pronunció en Cambridge, en 1949, una serie de conferencias que fueron publicadas en 1950 bajo el título *Ciudadanía y clase social*. Marshall defendía la tesis de que la igualdad inherente a la ciudadanía puede ser compatible con la desigualdad consustancial a la estructura de clases. La otra idea básica de su obra es que los derechos del ciudadano se componen de tres partes que evolucionaron, históricamente, en orden: civil, política y social. Así, ciudadano sería aquella persona que pertenece a una comunidad política en la cual goza tanto de derechos civiles y políticos, como sociales. No obstante, se le ha criticado que todos sus análisis se centraron en la historia inglesa, con las limitaciones que ello conlleva, de cara a la generalización de sus propuestas. Sin embargo, es indudable la importancia que, pese a todo, ha tenido la obra de este autor, por lo que me parece

imprescindible, como mínimo, intentar apuntar algunos de sus aspectos claves, ya que las categorías que establece, si bien incompletas y limitadas en su desarrollo, pueden servir como un punto de referencia en el análisis histórico de la evolución de la ciudadanía que realizo en este trabajo.

1. Marshall, a la hora de explicar su famosa teoría sobre la relación entre la desigualdad social y la ciudadanía, comienza analizando la hipótesis sociológica latente en el ensayo de Alfred Marshall, según la cual:

(...) existe un tipo de igualdad básica asociada al concepto de la pertenencia plena a una comunidad, es decir, a la ciudadanía, que no es inconsistente con las desigualdades que diferencian los distintos niveles económicos en la sociedad. Con otras palabras, la desigualdad del sistema de clases sociales puede ser aceptable siempre y cuando se reconozca la igualdad de ciudadanía. La igualdad humana fundamental de pertenencia se ha enriquecido con nueva sustancia, estando revestida de una colección formidable de derechos. (...) Claramente se ha identificado con el status de la ciudadanía (Marshall, Ciudadanía y clase social, 1997, pág. 301).

De esta idea se desprende, según Marshall, que la igualdad contenida en el concepto de ciudadanía, aun limitada en su contenido, consiguió minar la desigualdad total, implícita en el sistema de clases. Las conquistas sociales del siglo XIX fueron dejando de manifiesto que la igualdad formal no bastaba y que era necesario tratar de forma desigual situaciones desiguales para alcanzar una verdadera igualdad material o, al menos, de oportunidades. En palabras de Marshall: “es el derecho igual a ser reconocido como desigual”. No fue hasta bien entrado el siglo XX que las políticas sociales, asociadas al denominado “Estado del bienestar” han ido incidiendo de forma más profunda en la línea apuntada. La coexistencia entre desigualdades de clase y la igualdad del ciudadano estaba tan aceptada que “la propia ciudadanía se había convertido, en ciertos aspectos, en el arquitecto de una desigualdad social legitimada” (Marshall & Bottomore, Ciudadanía y clase social., 1998, págs. 21-22). Sin embargo, este análisis concibe la ciudadanía desde dentro, refiriéndose a los derechos y obligaciones que comporta ese estatus, obviando los derechos de los no ciudadanos, de los extranjeros.

2. Respecto de la interpretación tripartita de la ciudadanía (civil, política y social), Marshall dice que:

(...) el elemento civil se compone de los derechos necesarios para la libertad individual: libertad de la persona, de expresión, de pensamiento y religión, derecho a la propiedad y a establecer contratos válidos y derecho a la justicia (...) Por elemento político entiendo el derecho a participar en el ejercicio del poder político como miembro de un cuerpo investido de autoridad política o como elector de sus miembros (...) El elemento social abarca todo el espectro, desde el derecho a la seguridad y a un mínimo de bienestar económico al de compartir plenamente la herencia social y vivir la vida de un ser civilizado conforme a los estándares predominantes en la sociedad (Marshall & Bottomore, Ciudadanía y clase social., 1998, págs. 22-23).

Marshall observó el desarrollo de los derechos civiles en el siglo XVIII, de los derechos políticos en el siglo XIX y de los derechos sociales en el siglo XX, aunque reconoce cierta elasticidad en estos criterios delimitadores. Marshall cree que los derechos sociales tienen una naturaleza distinta de los civiles o políticos, pues mientras estos pueden definirse con cierta precisión, los derechos sociales atañen a la calidad de vida. El principio de ciudadanía social no puede prescribir el nivel que cabe esperar de escuelas y hospitales, por ejemplo. También cree Marshall que los derechos sociales son básicos para el disfrute efectivo de los derechos civiles y políticos, pues la pobreza y la ignorancia merman el deseo y la oportunidad de poder beneficiarse de ellos.

Una vez presentados los conceptos básicos que van a aparecer en los apartados que siguen, puedo pasar a explicar la estructura de este capítulo, que se divide en dos grandes bloques. En primer lugar, se realiza un breve estudio de las circunstancias históricas que dieron lugar al nacimiento y evolución de la institución de la ciudadanía y del papel que, desde el punto de vista de los derechos, se reservaba a las personas extranjeras, desde el surgimiento de las revoluciones norteamericana y francesa, a finales del siglo XVIII, hasta nuestros días. Hago especial hincapié en el periodo revolucionario e inmediatamente posrevolucionario, por entender que supuso un giro radical en la situación jurídica de los seres humanos en el mundo occidental. Se trata de momentos que fueron el punto de partida y, por ello, cuyo conocimiento es imprescindible para una mejor comprensión de la institución de la ciudadanía y de la posición del extranjero, constituyendo, en definitiva, un hito en la evolución del ser humano. A partir de ahí, el repaso a la evolución (o involución, según se mire) de la posición de ciudadanos y extranjeros que se producirán en el siglo XIX y en el siglo XX, serán mucho más breves ya que el objeto de este trabajo no es realizar un análisis en profundidad de la evolución histórica de la ciudadanía, sino, simplemente, sentar unas bases claras que ayuden a comprender mejor la situación actual, en la Europa y la España del siglo XXI, desde el conocimiento de las diferentes situaciones jurídicas de las que han ido partiendo, históricamente, ciudadanos y extranjeros, con la respectiva panoplia de derechos asignada a unos y a otros.

El segundo gran bloque de este capítulo estará dedicado al análisis histórico de la concepción sobre la ciudadanía y de la extranjería en España, desde la Constitución de Cádiz de 1812, momento en que se intentan adaptar a España las ideas liberales que estaban triunfando en el mundo occidental desde finales del siglo XVIII. Igual que hice con el repaso de la institución de la ciudadanía en el pensamiento político occidental, con especial atención en el periodo inmediatamente posrevolucionario por su especial relevancia, me fijaré, también, en el caso de España, especialmente en el pensamiento subyacente en la elaboración de la

Constitución de 1812. A partir de ahí, apuntaré, si bien sea someramente, la evolución de la posición jurídica de ciudadanos y extranjeros en el constitucionalismo español del resto del siglo XIX y del XX, hasta llegar a nuestra vigente Constitución de 1978 cuyos aspectos de interés para este tema desarrollaré en el capítulo 6.

5.2 Ciudadanía *versus* extranjería: desde las revoluciones del siglo XVIII hasta nuestros días

En este epígrafe hago un breve repaso de la evolución de la institución de la ciudadanía y de la posición jurídica del extranjero en el mundo occidental contemporáneo, fijándome en los grandes hitos que jalonaron dicha evolución. Para ello, comienzo explicando el efecto que tuvieron en esta cuestión las revoluciones liberales norteamericana y francesa de finales del siglo XVIII. A continuación, señalo el desarrollo que, en esta materia, se produjo en los siglos XIX y XX.

5.2.1 La ciudadanía en las revoluciones liberales del siglo XVIII

La burguesía industrial del siglo XVIII fue, como indicaba al referirme a la evolución económica del mundo contemporáneo y su relación con la inmigración, muy dinámica, pero no solo en lo económico, sino también en la reclamación del poder político y en la supresión de los estamentos del Antiguo Régimen, lo que impulsó los derechos humanos clásicos, encuadrados en la institución de la ciudadanía. Sin embargo, a pesar de que este colectivo reclamaba el poder político en nombre de los derechos del hombre y del ciudadano, lo que pretendía, y consiguió, inicialmente, fue limitar el acceso a la ciudadanía, como libertad política, con toda el conjunto de derechos asociados a ella, a su propio grupo social, excluyendo al pueblo llano. Se produjo en ese momento la primera contradicción entre el concepto de derechos humanos, que por definición son universales, es decir, iguales para todas las personas, y su efectiva y real atribución, que se limitó al ciudadano, categoría de la que solo pudieron formar parte, inicialmente, un número reducido de personas, a saber: varones con la nacionalidad del Estado, propietarios, y que cumplieran ciertos requisitos, especialmente de tipo económico.

El sustento filosófico-político de este cambio se funda en el triunfo de las doctrinas contractualistas, que en esta época van a ir erosionando la legitimidad de los monarcas absolutos en Europa, quienes propugnaban que su posición preponderante devenía de un origen divino. En cambio, el contractualismo basaba la legitimidad del soberano en el

consentimiento, en la aprobación de la mayoría, lo que está en el origen de los derechos políticos, pero también de los derechos en general. Los derechos del *estado de naturaleza* se convertirán en derechos fundamentales y razón principal del pacto. La legitimidad del poder que nace del consentimiento en el contrato social tiene como finalidad reforzar la eficacia de los derechos, que pasarán de ser morales (naturales) a ser jurídicos, con su contenido protegido por normas coactivas y garantizados por sanciones institucionalizadas. Finalmente, se consolidará la idea de Constitución que, junto con los elementos mencionados anteriormente, van a favorecer la emancipación de las personas, siendo el instrumento subjetivo los derechos humanos.

Para entender mejor cómo se produjo el nacimiento de la ciudadanía contemporánea en este momento histórico, hago un breve repaso de las dos revoluciones que, a finales del siglo XVIII, produjeron un cambio fundamental en el devenir de la Historia, en general, y en la institución de la ciudadanía, en particular: las revoluciones norteamericana y la francesa. Además, analizaré el papel de la propiedad en la concepción de ciudadanía en dichas revoluciones y los avances del Derecho Internacional en la protección de los extranjeros.

A) La independencia de las colonias inglesas de América del Norte.

Es ineludible comenzar el análisis, según su orden cronológico, por la Revolución de las colonias norteamericanas frente al monarca inglés, de la que surgió, dentro de su Declaración de Independencia (1776), una auténtica declaración de derechos, que serviría de referente de primer orden en la época. Los colonos norteamericanos se sublevaron contra los nuevos impuestos aprobados por el Parlamento inglés de Westminster, donde no había ningún representante suyo, mediante el lema “¡Ningún impuesto sin representación!”. Pusieron así en entredicho el principio constitucional británico de la, ciertamente limitada entonces, soberanía parlamentaria, pues era el pueblo quien debería ser soberano. Los colonos se sentían discriminados, tratados como ciudadanos de segunda clase. De esta forma, la cuestión de la ciudadanía se convertía en uno de los puntos más importantes que dio origen a la revolución norteamericana.

En este momento la cuestión de la igualdad también es importante, hasta tal punto que, en la obra *A Dissertation on the Manner of Acquiring the Character and Privileges of a Citizen in the United States* (1789), del físico e historiador David Ramsay, quedaron claramente definidas las características del ciudadano moderno surgido de la revolución; en especial, su diferencia con el súbdito y su participación en condiciones de igualdad en la soberanía:

Súbdito procede de las palabras latinas *sub* y *iacio* y se refiere al que está bajo el poder de otro; en cambio, ciudadano es una unidad en el conjunto del pueblo libre, que es el poseedor colectivo de la ciudadanía. Los súbditos están sometidos a un amo; pero los ciudadanos son hasta tal punto iguales que ninguno tiene derechos hereditarios por encima de los demás. Cada ciudadano de un Estado libre contiene en sí mismo, por la naturaleza y por la constitución, una parte tan grande de la soberanía común como cualquier otro (Wood, 1991).¹³

A pesar de que fueron varios los modelos políticos que influyeron en los orígenes y resolución de la Revolución norteamericana, el concepto más poderoso fue el de los derechos. Entre 1776 y 1787 las trece colonias aprobaron sus propias constituciones con las consiguientes declaraciones de derechos. Todas estas declaraciones, junto a la Declaración de Independencia, aluden básicamente a los derechos del hombre: “Sostenemos como evidentes por sí mismas dichas verdades: que todos los hombres son creados iguales; que son dotados por su Creador de ciertos derechos inalienables” (Congreso de los Trece Estados Unidos de América, 1776). No es el Estado quien otorga al ciudadano sus derechos, si bien estos no podrían ser disfrutados plenamente si no los proporcionara el Estado.

Entre las peculiaridades presentes en esta Revolución norteamericana, en lo que nos interesa para este trabajo, los estadounidenses se enfrentaron a tres aspectos fundamentales relativos a la ciudadanía, que resultaban especiales para la época: la nacionalización o naturalización de la persona, el sistema federal de gobierno y la esclavitud.

En primer lugar, la nacionalización de las personas. Los estadounidenses se sabían un país de inmigrantes (los americanos “nativos”, los indios, no contaban). La densidad de población era escasa a finales del siglo XVIII (cerca de 3,9 millones de habitantes), por lo que se necesitaban nuevos ciudadanos, tanto para el desarrollo de la economía, como para defenderse de los nativos y, en un primer momento, también de los franceses. La normativa inglesa (prerrevolucionaria) sobre nacionalización era estricta, por lo que las colonias intentaban soslayarla, bien considerando a los extranjeros como súbditos ingleses, y permitiendo que asistieran a las reuniones municipales, si lo deseaban, o aprobando sus propias disposiciones legales. En 1773 el gobierno británico había prohibido estas medidas. Tras la independencia, las colonias (ya Estados) establecieron sus propias leyes, diferentes, pero coincidentes en la exigencia de un juramento de fidelidad y un periodo de residencia para conseguir la ciudadanía o, al menos, disfrutar de derechos políticos plenos. La Constitución de Pennsylvania de 1776, por ejemplo, decía lo siguiente:

¹³ La cita de Ramsey aparece en Wood (1991, pág. 169).

Todo hombre libre que haya cumplido los veintiún años de edad, haya residido en este Estado por espacio de un año completo, cumpliéndose éste el día anterior a las elecciones para la Cámara de Representantes, y haya satisfecho los impuestos correspondientes a este periodo, tendrá derecho a ejercer el voto (Constitution of the Commonwealth of Pennsylvania, 1776)¹⁴.

Es interesante observar, en este caso, que, en relación con los extranjeros, bastaba con ser un hombre libre y haber residido durante un año en el Estado para poder disfrutar del derecho político de sufragio activo. Este y otros ejemplos provocaron un gran malestar durante la Convención Constitucional Interestatal de 1787, ya que se pretendía que se fuera más riguroso por parte de todos los Estados a la hora de permitir y controlar quién podía ejercer sus derechos políticos. Derechos políticos que, para muchos, debían estar indefectiblemente unidos a la propiedad. Para Madison, los propietarios serían los más seguros depositarios de la libertad republicana.

Respecto al derecho de ocupar cargos públicos, los requisitos eran más rigurosos que para el sufragio activo, ya que había que ser ciudadano de los Estados Unidos de América (en adelante, EE.UU.) desde, al menos, siete años, y ser mayor de 25 años, para poder formar parte de la Cámara de Representantes Federal, y mayor de 30 años y haber sido ciudadano durante nueve años para ser senador. La ciudadanía política estaba restringida, mientras que la civil o legal era factible para todos los varones, salvo los esclavos.

El segundo aspecto novedoso fue el sistema federal de gobierno. ¿Cómo ser ciudadano de un Estado y de una nación al mismo tiempo? A pesar de las tensiones que se produjeron, antes y después de la independencia, los estadounidenses consiguieron hacer funcionar un sistema con lealtades compartidas: al Estado y a la Federación. Sistema que vivió su momento más crítico con la Guerra de Secesión norteamericana (1861-1865).

El tercer elemento característico de esta revolución fue la esclavitud. Ninguna sociedad moderna permitía la esclavitud interna (sí en sus colonias). En EE.UU. había, en aquella época, 700.000 personas de raza negra, la mayoría esclavos. ¿Cuánta honestidad cabría esperar de una concepción de Estado compuesta de ciudadanos libres e iguales, si más de un sexto de la población estaba excluido? Este aspecto no se resolvió inicialmente para no dificultar aún más las ya de por sí complejas negociaciones que mantenían los representantes de los Estados en los debates para la organización del nuevo Estado Federal y, aunque, formalmente, esta población conseguiría el acceso a la ciudadanía en igualdad tras la Guerra de Secesión, como

¹⁴ Traducción propia de la Sección 6 del capítulo 2 de la Constitución de Pennsylvania cuya versión original en inglés dice: "Sect. 6. Every freemen of the full age of twenty one years, having resided in this state for the space of one whole year next before the day of election for representatives, and paid public taxes during that time, shall enjoy the right of an elector: Provided, always, that sons of freeholders of the age of twenty-one years shall be intitled to vote although they have not paid taxes."

sabemos, la lucha por la efectiva equiparación de derechos seguiría viva hasta bien entrado el siglo XX (Heater, 2007, págs. 140-144).

B) La Revolución francesa

En la Revolución francesa, en lo que respecta a la ciudadanía y a la situación jurídica de los extranjeros, el primer documento de referencia es la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, adoptada por la Asamblea Constituyente francesa del 26 de agosto de 1789, donde se distinguen claramente, desde su propio enunciado, dos figuras en la titularidad de derechos: el hombre y el ciudadano. El hombre será el hombre natural convertido en hombre social y sus derechos serán derechos de todos. Por su parte, el ciudadano es, en ese momento, el individuo jurídicamente libre e igual, propietario y con derecho a participar en la elaboración de la ley, bien personalmente o por medio de sus representantes. Se contrapone de forma precisa a la idea de súbdito, que está muy vinculada a los privilegios existentes en el Antiguo Régimen.

La concepción ilustrada de ciudadanía, propugnada en el periodo revolucionario, tuvo una doble vertiente: por un lado, en relación con las personas físicas titulares de la ciudadanía, constituyó un elemento básico de emancipación jurídica y política; por otro, supuso una práctica discriminatoria en la titularidad y el ejercicio de tal condición, puesto que esta categoría no estaba abierta a todas las personas (Pérez Luño, 2004). Esta noción de ciudadanía está constituida por unas características que suponen la pertenencia de unos y la negación de otros, ya que no puede haber ciudadanía sin fijación de quién está incluido y excluido en ese ámbito (Martínez de Pisón, 2003).

Teniendo en cuenta que la Declaración del Hombre y del Ciudadano contiene la teoría política del contractualismo social, correlato del iusnaturalismo, los derechos del hombre serían anteriores a la sociedad, pero se conservarían con el contrato social, mientras que los derechos del ciudadano surgirían con el contrato, como medio de defensa de los derechos del hombre. Así, el hombre sería el titular de los derechos del artículo 2º de la Declaración: “La meta de toda asociación política es la conservación de los derechos naturales e imprescriptibles del hombre”, con la salvedad fundamental de que tienen un carácter moral y no jurídico. El ciudadano es el hombre que ha firmado el contrato social y que, por tanto, pertenece a la comunidad política (la nación), por lo que es titular de ciertos derechos, ahora ya sí jurídicos, puesto que están establecidos en la ley. El ciudadano no es una abstracción, existe realmente, es “el hombre en sociedad”. Mientras los derechos del ciudadano son auténticos derechos establecidos por la ley, los derechos del hombre son criterios o principios morales que deben inspirar el contenido de dicha ley. Como consecuencia de esta distinción,

resulta que nadie es titular de derechos jurídicos hasta que no son establecidos por el derecho positivo, y por tanto, se ven plasmados y garantizados en normas jurídicas obligatorias, por lo que el universalismo de la Declaración se debilita, al depender la titularidad de los derechos de la obra voluntaria de una comunidad política (Peces-Barba, y otros, 2007-2011, T. II, Vol. III, págs. 253-255).

¿Dónde queda el extranjero en esta teoría política? Lo más coherente en una teoría derivada del iusnaturalismo habría sido que no existiera la categoría del extranjero, si lo que realmente se estaba defendiendo era que todos los hombres en estado de naturaleza son iguales. Teniendo en cuenta, seguramente, la escasa influencia demográfica de las migraciones en aquella época, la situación del extranjero no fue vista por los legisladores como un fenómeno problemático que hubiera que constreñir y, de hecho, en las posteriores constituciones francesas de 1791 y 1793, como veremos, se equiparó a los varones extranjeros con los nacionales de una forma bastante amplia, en cuanto a la titularidad de derechos.

La Constitución francesa de 1791 ofrecía a los extranjeros la posibilidad de hacerse ciudadanos franceses, por lo que no era indispensable la conexión entre estatus cívico y nacionalidad, tanto en sentido étnico como cultural. En este ámbito, ciudadanos franceses eran los “nacidos en Francia de un padre extranjero cuando haya fijado su domicilio en Francia”, así como “los extranjeros nacidos fuera del Reino de padres extranjeros siempre que lleven cinco años domiciliados en Francia” y a condición de que cumplieran ciertos requisitos que no dejaran dudas sobre su compromiso con este país (Constitución francesa de 1791)¹⁵.

Por otro lado, la igualdad es una de las conquistas que se pretenden lograr en este momento histórico. Se trata, inicialmente, de una concepción liberal de la igualdad, entendida como igualdad formal, jurídica, o ante la ley. Una igualdad entendida como no discriminación, que trata igualmente a los desiguales. Esta igualdad es proclamada retóricamente en el artículo 1º de la Declaración Universal de Derechos del Hombre y del Ciudadano, de 26 de agosto de 1789, aprobada por la Asamblea Nacional Constituyente francesa: “los hombres nacen y permanecen libres e iguales en sus derechos.” Sin embargo, esta igualdad estará sometida a los intereses de la burguesía, sobre todo en lo que se refiere a los derechos políticos, respecto de los cuales se mantendrá la desigualdad.

¹⁵ Artículo 2 de la Constitución Francesa de 1791: “Son ciudadanos franceses, — Los que hayan nacido en Francia de padre francés; — Los que, habiendo nacido en Francia de padre extranjero, han fijado su residencia en el reino; — Los que, habiendo nacido en un país extranjero de padre francés, se establezcan en Francia y presten el juramento cívico; — Finalmente, los que, habiendo nacido en un país extranjero y descendiendo en cualquier grado de un francés o una francesa expatriados por motivos religiosos, vengán a residir en Francia y presten el juramento cívico. Artículo 3. Los que, habiendo nacido fuera del reino de padres extranjeros, residan en Francia, se convertirán en ciudadanos franceses tras cinco años de domicilio continuo en el reino si, además han adquirido inmuebles, han contraído matrimonio con una francesa, o han abierto un establecimiento agrícola o comercial, y si han prestado el juramento cívico.”

La *Enciclopedia*,¹⁶ como compendio de los conocimientos de su tiempo, en la voz “ciudadano” afirma que:

(...) El Estado será más armónico cuanto más se aproximen sus ciudadanos a la igualdad de aspiraciones y fortunas; esta ventaja parece ser exclusiva de la democracia pura, con exclusión de cualquier otro sistema político. Pero hasta en la más perfecta democracia, la absoluta igualdad es algo quimérico (...) (citada en Peces-Barba, y otros, 2007-2011, T. II, Vol I, pág. 195).

Es ésta una referencia a la igualdad material, aunque se vea imposible su consecución plena. La voz “igualdad natural”, por su parte, dice que es aquella “(...) que está presente en todos los hombres en virtud de la constitución de su naturaleza (...)” (Peces-Barba, y otros, 2007-2011, T. II, Vol I, pág. 195).

El contrato social de Rousseau (1964)¹⁷ significa que vivir en sociedad implica que los individuos deben respetar las normas de esa sociedad, pero también que ese pacto social establece una igualdad entre los ciudadanos, comprometiéndose bajo las mismas condiciones y debiendo gozar de los mismos derechos. Todo acto de soberanía del gobernante debe favorecer por igual a todos los ciudadanos. El problema está en que siempre quedan excluidos de dicho concepto importantes colectivos de personas: primero los varones menos ricos, luego, las mujeres y, al final, siempre, los extranjeros.

Condorcet (1980), por su parte, defendió en aquella época la igualdad material, concretada en derechos sociales como la seguridad social para la vejez, para las viudas y los huérfanos o con el derecho a la educación, así como la igualdad entre hombres y mujeres¹⁸.

Kant, en 1797, también planteaba el tema de la igualdad, que debía ser general para todos los hombres en el Estado:

(...) Aquel que tiene derecho a voto en esta legislación se llama ciudadano. (...) La única cualidad exigida para ello, a parte de la cualidad natural (no ser niño o mujer) es esta: que uno sea su propio señor (*sui iuris*) y por tanto que tenga alguna propiedad (incluyendo en este concepto toda habilidad, oficio, arte o ciencia) que le mantenga; es decir, que en los casos en que haya de ganarse la vida gracias a otros, lo haga solo por venta de lo que es suyo, no por consentir que otros utilicen sus fuerzas; en consecuencia, se exige que no esté al servicio, en el sentido estricto de la palabra, de nadie más que de la comunidad (...) (Kant, *La metafísica de las costumbres*, 1989, pág. 49).

Es, una vez más, una igualdad jurídica, formal, pero no material. Sin embargo, defiende la desigualdad basada en diferencias como el sexo, la edad, la ocupación, la cultura o la riqueza,

¹⁶ Me refiero, por supuesto, a la *L'Encyclopédie ou Dictionnaire raisonné des sciences, des arts et des métiers*, dirigida por Diderot y d'Alembert y editada a partir de 1751.

¹⁷ Rousseau, en su *Discurso sobre la economía política* dijo: “lo que hay de más necesario y quizás, de más difícil en el gobierno, es una integridad severa para hacer justicia a todos, y sobre todo para proteger al pobre contra la tiranía del rico (...)”. En Rousseau (1964, pág. 191). Citado en Peces-Barba, y otros, 2007-2011, Tomo II, Vol I, p. 201.

¹⁸ En su obra *Bosquejo de un cuadro histórico de los progresos del espíritu humano* (Condorcet, 1980, pág. 225). Citado en Peces-Barba, y otros, 2007-2011, Tomo II, Vol I, p. 203.

que consideraba relevantes y que debían suponer un límite para el ejercicio de los derechos políticos de participación y de sufragio.

En las constituciones posteriores a la Declaración de 1789 aparece la igualdad formal como principio constitucional, pero la referencia a la igualdad de derechos se suprime, puesto que comienza a vincularse al concepto de Estado-nación y al de ciudadanía. Sus titulares ya no serán todos los hombres, sino solo los ciudadanos o nacionales de un determinado Estado, por lo que la igualdad ya no es universal. Así, “el extranjero o inmigrante es el contrapunto sobre el que se construye la arquitectura de la ciudadanía” (Martínez de Pisón, 2003, pág. 75). El ciudadano aparecerá dentro de un Estado, definiéndose la ciudadanía nacional tanto por la atribución de derechos como por las diferencias con los individuos que no forman parte del Estado.

Emmanuel-Joseph Sieyès proclamaba que existen las desigualdades naturales, pero que no debe deducirse de ello la existencia de una desigualdad de derechos (Sieyès, 1991)¹⁹. Ciñe así la igualdad jurídica a la igualdad civil, pero no a la igualdad política, justificando, de esta manera, la participación restringida y el sufragio censitario, que el pensamiento burgués defendió en los orígenes del Estado liberal. Sieyès dividía la ciudadanía en activa y pasiva²⁰, siendo la primera la formada por quienes, contribuyendo al mantenimiento de lo público, pueden gozar de todos los derechos (civiles y políticos), mientras que la segunda, la pasiva, compuesta por las mujeres, los niños y los extranjeros, puede disfrutar de los derechos civiles (libertad, propiedad y protección de su persona), pero no de los políticos (sufragio activo y pasivo).

Frente a esta postura, Robespierre, que estaba en desacuerdo con este concepto de ciudadanía de Sieyès, en plena discusión de la Constitución francesa de 1791, que consagraría ese doble sentido del término, se preguntó:

¿Puede decirse que los hombres gozan de igualdad de derechos cuando algunos están dotados del derecho exclusivo de ser elegidos miembros del cuerpo legislativo, o de otras instituciones públicas, otros solamente del derecho de elegirlos, mientras que el resto está privado de la mayoría de estos derechos? (Robespierre, 1992, pág. 15)

¹⁹ Citado en PECES-BARBA, y otros, 2007-2011, Tomo II, Vol I., p. 196.

²⁰ “Todos los habitantes de un país deben disfrutar de los derechos de ciudadanos pasivos; esto es, todos tienen derecho a la protección de su persona, de su propiedad, de su libertad, etc. (...) Pero no todos, en cambio, tienen derecho a tomar parte activa en la formación del establecimiento público, en definitiva, no todos han de ser ciudadanos activos. Así las mujeres –al menos, en el estado actual de las cosas- los niños, los extranjeros y aquellos que no contribuyan en absoluto al sostenimiento del establecimiento público, no deben influir activamente sobre la cosa pública. Todos pueden disfrutar de las ventajas de la sociedad, pero solamente aquellos que contribuyan al mantenimiento de los poderes públicos son como los verdaderos accionistas de la gran empresa social. Ellos solos integran los verdaderos ciudadanos activos, los auténticos miembros de la asociación. (...)” Siéyes (1990). *Escritos y discursos de la revolución*, Ed. Castellana de Ramón Maiz. Madrid: Centro de estudios constitucionales, p. 92. Citado en Peces-Barba, y otros, 2007-2011, Tomo II, Vol I, p. 197.

La respuesta, obviamente, es negativa. Los jacobinos no tuvieron mucho tiempo para poner en práctica esta nueva concepción. Tras la proclamación de la República en 1792, gracias a una insurrección en la que participaron ciudadanos activos y pasivos, la Constitución de 1793 acabó con la diferencia entre unos y otros. Desde ese momento sólo existiría una categoría de ciudadanos, los que contaban con derechos políticos, de modo que todos los franceses mayores de edad, así como los extranjeros que cubrieran unas exigencias básicas, participarían en la soberanía (Pérez Ledesma, M., 2007, págs. 29-34). La Constitución francesa de 1793 ofrecía una interpretación diferente de los conceptos políticos de ciudadanía y de soberanía. Para empezar, desapareció la distinción tajante entre hombre y ciudadano. La ciudadanía fue definida en términos muy amplios. El artículo 4 de esta Constitución decía:

Todo hombre nacido y domiciliado en Francia, que haya cumplido los veintiún años; todo extranjero que haya cumplido veintiún años, que, domiciliado en Francia durante un año, viva de su trabajo, o adquiera una propiedad, o despose a una francesa, o adopte un niño, o cuide de un anciano (...), es admitido al ejercicio de los derechos de ciudadano francés (Godechot, 1979 , pág. 83)²¹.

Podemos concluir que uno de los legados principales de la Revolución francesa es que fue esencialmente una revolución de ciudadanos y que, desde entonces “la cualidad de ciudadano pasará a ser el centro de imputación del conjunto de derechos y libertades que corresponden a los miembros de un Estado de derecho” (Pérez Luño, 2004, pág. 18).

C) El papel de la propiedad en el concepto de ciudadanía

La ciudadanía ha sido una institución que se ha desarrollado (en Inglaterra, al menos desde la última parte del siglo XVII y, en el resto de Europa y en los Estados Unidos, desde finales del siglo XVIII, como hemos visto), coincidiendo con el surgimiento del capitalismo, que es un sistema, no de igualdad, sino de desigualdad. El capitalismo se basa sobre la competencia y el fomento de la individualidad, y de la capacidad, de tal manera que quien trabaje más y mejor y gane más dinero, debe poder conservarlo e incrementarlo. Los derechos civiles en la esfera económica eran, en su origen, profundamente individuales. Ésta es la razón por la que armonizaron con la fase individualista del capitalismo (Marshall, Ciudadanía y clase social, 1997).

Locke incluía entre su relación de derechos los bienes, y la Declaración de derechos francesa habla de propiedad, pero la relación entre propiedad y ciudadanía es tan antigua como el mismo ciudadano. Un hombre sin propiedades carecía del tiempo necesario para dedicarse a las cuestiones públicas y se consideraba que la probabilidad de sucumbir a un soborno era menor si se contaba con bienes propios.

²¹ Citado en Peces-Barba, y otros, 2007-2011, Tomo II, Vol III, p. 361.

Desde mediados del siglo XVII la propiedad fue un asunto de suma trascendencia en Inglaterra y, luego, en otros países. La posición clásica en torno a la propiedad se centraba en el valor político de poseer tierras, en contraposición a la riqueza derivada del comercio. En su versión más radical, sólo los terratenientes eran aptos para disfrutar de todos los privilegios que acarreaba la ciudadanía. Esta polarización tan extrema chocaba con un principio que surgía en esta época y, según el cual, el Estado se compone de ciudadanos, que deben disfrutar de una igualdad básica.

En el siglo XVIII a ninguno de los ilustrados (ni siquiera a Rousseau, que excluyó de la ciudadanía a las mujeres y a los pobres) se le habría ocurrido hacer extensivo el derecho de voto a todos los habitantes del país. “La propiedad es la que hace al ciudadano”, escribió D'Holbach en el artículo “Representantes” de la *Enciclopedia*, de manera que “las asambleas que tienen por objetivo el bien general” deberían, para “ser útiles y justas”, estar compuestas únicamente por “aquéllos a quienes sus posesiones convierten en ciudadanos y a quienes su estado y sus luces los capacitan para conocer los intereses de la nación y las necesidades de los pueblos” (Peces-Barba, y otros, 2007-2011, T. III, V. II, pág. 785).

Para Benjamin Constant y el liberalismo doctrinario, la propiedad es, además de un signo de libertad, uno de los requisitos principales, junto con el de nacionalidad y el de capacidad (por edad, sexo e inteligencia), para el reconocimiento de la ciudadanía. Valdrá más, porque representa una mayor porción de riqueza del país, la opinión de un gran propietario, mejor si es de tierras que de industria, que la opinión de un pequeño propietario, cuyo interés es menor y, por tanto, también su preocupación por el bien común, del cual solo participa en una pequeña parte. La diferencia de valor de las opiniones no solo se da entre propietarios y no propietarios, sino también entre los primeros, según su nivel de propiedad. Esto es lógico desde el punto de vista del liberalismo, que entiende el interés general como la adición bruta de los intereses individuales. También es una llamada a la competencia en el marco de la libertad de mercado, ya que se concede un plus de ciudadanía (y de derechos) a quien tiene más riqueza y propiedades. Es el criterio de la capacidad económica como requisito para la capacidad intelectual, una de las ideas fuerza del pensamiento liberal. Son ciudadanos quienes tienen una determinada renta o propiedad y son mejores ciudadanos quienes han sido capaces de aumentar o extender al máximo estas. En esta circunstancia, suelen coincidir con personas que influyen en la opinión pública a través de los libros y de la prensa. Aquellos que no tenían propiedades y se veían obligados a vender su fuerza de trabajo, junto a aquellos indígenas que no conocían socioculturalmente la propiedad privada, quedaban excluidos de la ciudadanía y, con ello, apartados de la titularidad de los derechos fundamentales.

Desde este punto de partida, no pueden participar en el espacio público ni los menores de edad, ni las mujeres (que dependen de sus padres, si son solteras, o de sus maridos, si son casadas), ni los extranjeros (sin intereses en la nación o con intereses en otra, quizá enemiga) o los incapaces, ni los varones mayores de edad asalariados, no propietarios o con una propiedad tan escasa que les obligue a trabajar para otro. La ignorancia y la pobreza son, así, desde esta perspectiva, incompatibles con la ciudadanía.

D) Ciudadanía, Derecho Internacional y Estado-nación

Fuera ya del análisis de las dos principales revoluciones de este periodo, como precursoras del Estado de Derecho, creo que puede ser interesante, para culminar este breve examen de la relación entre ciudadanía y extranjería durante el siglo XVIII, aproximarme a las primeras normas de Derecho Internacional que, ya en esta época, toman en consideración la situación de los extranjeros, como son las Capitulaciones y las migraciones forzadas derivadas de la esclavitud, para terminar este apartado analizando el papel del Estado-nación en el reforzamiento de la equiparación “ciudadanía-nacionalidad” y en la consiguiente exclusión del extranjero en la titularidad de derechos.

En este periodo, como decía, se inició el desarrollo de algunas normas jurídicas de ámbito internacional, creadas, bien para proteger a personas o a grupos en cuanto tales, bien por su pertenencia a minorías religiosas, bien para humanizar los frecuentes conflictos armados o bien por su mera condición de extranjeros. En relación con estos últimos, en los tratados de paz y en los tratados bilaterales de comercio, establecimiento y navegación, se iban incluyendo cláusulas para eliminar discriminaciones de los extranjeros frente a los súbditos autóctonos, equiparándolos progresivamente en la titularidad y goce de los derechos civiles. Mencionamos este tipo de instrumentos internacionales por su relevancia a la hora de establecer los derechos y obligaciones de determinados colectivos de extranjeros y por su repercusión en el concepto de ciudadanía.

1. Las Capitulaciones.

Son un tipo de tratados firmados entre diversos Estados europeos y el Imperio otomano u otros países islámicos (como Túnez, Trípoli, Argelia, Marruecos o Egipto), que generaron costumbres internacionales, que serían el origen de un futuro *corpus* básico de Derecho Internacional de extranjería. Este régimen se creó para proteger a los comerciantes que viajaban a Oriente y no se basaba tanto en la reciprocidad de trato, como en la protección de los cristianos. Entre las cláusulas que quedaron “institucionalizadas” de esta manera podemos citar aquellas que establecían un principio de igualdad, en el ámbito civil, entre nacionales y

extranjeros de los países firmantes.²² También se solía incluir una cláusula de no confiscación de bienes de los respectivos súbditos. Es destacable también que se solía establecer la extraterritorialidad completa en materia civil, comercial o criminal, de tal forma que los extranjeros se someterían a la jurisdicción consular y a las leyes de los países europeos protectores.

Estas prácticas darían lugar, ya en el siglo XIX, a la teoría del abuso de la soberanía y de la responsabilidad jurídica internacional de los Estados por los daños causados a los sujetos extranjeros. También se desarrolló la doctrina y la práctica sobre las intervenciones de humanidad a favor de determinadas minorías religiosas, así como el derecho a la libertad de creencia religiosa, mediante acuerdos bilaterales. Se llegó a establecer el principio de que cuando una población era transferida de una soberanía a otra, como consecuencia, por ejemplo, de los cambios producidos por los conflictos bélicos entre Estados y los posteriores tratados de paz que les ponían fin, debía garantizarse su libertad religiosa.

2. Migraciones forzadas: la esclavitud.

En cuanto a un tipo de migración forzada, como es la derivada de la trata de esclavos, en este periodo se empezó a restringir esta práctica levemente, ya que no será hasta el siglo XIX cuando se plasme en instrumentos y prácticas internacionales de alcance más general.

En la Francia posrevolucionaria se levantaron voces (Condorcet, Mirabeau o Robespierre, entre otros), que defendían la abolición de la esclavitud. De hecho, se tomaron tres medidas de gran importancia: a) en abril de 1792 se acordó la igualdad de derechos a los mulatos y negros libres; b) en diciembre de 1793 la Asamblea Nacional declaró la emancipación de todos los esclavos de las colonias francesas, al tiempo que la Constitución promulgada en ese mismo año consagraba la prohibición de las prácticas esclavistas y c) el 4 de febrero de 1794 la Convención Nacional concedió la ciudadanía francesa a todos los hombres residentes en sus territorios, “sin distinción de color”. Sin embargo, esta concesión no se plasmó en la Carta promulgada en 1795. Además, la pérdida de Santo Domingo tras el acceso al poder de Toussaint Louverture generó una tendencia reaccionaria que, a partir de 1802, ya bajo Napoleón, reinstauró el antiguo sistema colonial. En julio del citado año un conjunto de decretos retiraron a las personas de color los derechos políticos que se les habían concedido en 1792, al tiempo que en todas las Antillas Francesas se restablecía la esclavitud y la trata negrera. La Constitución napoleónica de 1804 no modificó esta situación. Habría que esperar a 1848 para que Francia

²² Como, por ejemplo, el Tratado de Navegación y Comercio entre Gran Bretaña y Egipto, que establecía, en su artículo 1º, libertad recíproca completa y perfecta de navegación y de comercio entre los súbditos respectivos, en la India y en Egipto.

volviese a decretar, de forma ya definitiva, la emancipación de los esclavos en todas las colonias francesas y la participación de estas últimas en la Asamblea Nacional.

En la Constitución de EE.UU. se eludió la cuestión de la situación de los esclavos. La estructura confederativa hizo que se diera libertad a los Estados para que regularan la cuestión como desearan y no se quiso hacer de este tema objeto de disputa política entre ellos. Unos pocos Estados, como Vermont y Pennsylvania, abolieron la práctica de la esclavitud o decretaron su desaparición gradual en los primeros años de la Revolución. Los restantes Estados mantuvieron su vigencia. En ese contexto, la Constitución de 1787 no impidió a los negros libres el ejercicio de derechos políticos en los Estados que no los restringieran, pero tampoco impidió que se les prohibiera ejercer el voto en aquellos otros cuyas leyes así lo estableciesen (Quijada, 2008).

3. Consolidación del Estado-nación.

En este punto, no puedo dejar de mencionar en este trabajo una cuestión de suma importancia para comprender la evolución de la institución de la ciudadanía y su relación con la extranjería: la influencia, a estos efectos, de la existencia y consolidación de un tipo de Estado, el Estado-nación, que va a ser el modelo predominante, desde su nacimiento en los albores de la Edad Moderna y, especialmente, a finales del siglo XIX y en la primera mitad del XX. Con anterioridad al siglo XVIII apenas se podían relacionar los conceptos de ciudadanía y nación, pues estaban ligados a diferentes entidades sociopolíticas (por ejemplo, los ciudadanos griegos eran fieles a sus ciudades, pero se sentían griegos; los romanos, que eran ciudadanos, pero que no se despojaron de sus culturas étnicas particulares o, ya en la Edad Media, donde la ciudadanía se circunscribía al municipio, mientras que, desde el Renacimiento, el poder absoluto de los monarcas hacía difícil hablar de auténticos derechos ciudadanos en el ámbito estatal).

De acuerdo con la visión de Brubaker (Brubaker, 1992), el cambio sustancial que supuso la aparición de la “ciudadanía nacional” y la separación radical entre el nacional y el extranjero representó uno de los ingredientes básicos de la “invención” del concepto contemporáneo de ciudadanía. Es en la pertenencia al Estado como entidad política, y, más aún, en la relación entre pertenencia y derechos, donde se encuentra la principal novedad. Frente al ciudadano como integrante de la comunidad urbana, propio de la Edad Media, o al súbdito directamente dependiente del soberano, tal como lo definía el pensamiento político moderno, lo que ahora, aparecía (a finales del siglo XVIII) como nuevo era la vinculación del ciudadano a un amplio cuerpo colectivo, la nación, en el que residía la soberanía, lo que suponía, al mismo tiempo, una liberación de los anteriores lazos comunitarios o de la dependencia personal del monarca.

De la pertenencia a la nación derivaban, por tanto, los derechos de aquellos a los que la Constitución de 1791 caracterizó como “ciudadanos franceses”, es decir como ciudadanos nacionales.

En definitiva, ciudadano y nación, las dos principales novedades del mundo contemporáneo, estaban íntimamente unidas. El ciudadano no era un ente abstracto, sino un individuo definido por sus vínculos con la nación, de forma que era necesario contar con la nacionalidad para poder disfrutar de la ciudadanía. A pesar de que, como hemos visto, en las primeras constituciones francesas de finales del siglo XVIII había bastante flexibilidad para que el extranjero se incorporara a la comunidad política, con plenos derechos, ello dependía de que se convirtiera en ciudadano-nacional. Ahora bien, la estrecha vinculación entre ciudadanía y nacionalidad, que convirtió a la segunda en requisito indispensable para la primera, no era una realidad natural, sino una creación política.

La Revolución francesa, al principio, es una revolución de ciudadanos frente a una sociedad dividida en estamentos, pero acabará siendo también una revolución nacional, cultural y lingüística. La ciudadanía resultará un elemento contingente determinado por la construcción identitaria que hacen los “dueños originarios” de la respectiva comunidad política. La contemporaneidad va a ver alumbrar una nueva sociedad burguesa que, junto con la incipiente sociedad internacional de Estados nacionales, van a reafirmar la diferencia conceptual entre los individuos propios (los nacionales) y los extraños al Estado (los extranjeros).

Para Ruíz-Vieytez:

(...) la equiparación del Estado como forma jurídico-política de ordenación de una sociedad, con la nación como comunidad de sujetos que comparten una serie de elementos identitarios, conduciría a la equiparación de ciudadanía y nacionalidad. La primera (ciudadanía), de atributos puramente jurídicos y políticos, como conjunto de derechos del ciudadano de un determinado Estado. La segunda (nacionalidad), de connotaciones identitarias, como comunidad de sujetos que poseen unos mismos caracteres étnicos y culturales (Ruíz-Vieytez, 2006, pág. 59).

Como consecuencia de esta equiparación entre ciudadano y nacional, el extranjero se consolida, desde esta perspectiva, como una categoría claramente diferenciada: es el no nacional, el que no comparte los atributos identitarios del nacional y que, en aplastante lógica (nacionalista), no ha de compartir sus mismos derechos.

5.2.2 Ciudadanos *versus* extranjeros en el siglo XIX

Siguiendo la evolución de la ciudadanía, y avanzando en el tiempo hasta el siglo XIX, en este periodo aparecieron derechos que no eran ya específicamente del hombre ni del ciudadano, sino de sectores de población en situación de inferioridad. Este siglo se ha cimentado íntegramente en el ámbito del Estado nacional y en la idea de la lucha por la autonomía del individuo, algo que se verá truncado por el auge del nacionalismo, y de la igualdad política. Se libró una disputa por la plenitud de la ciudadanía a través de la consecución del sufragio universal y del derecho de asociación política. Estas conquistas ayudaron a extender el pensamiento de una ciudadanía más volcada en los ámbitos económico, social y cultural, con el reconocimiento de nuevos derechos, políticos y sociales. Sin embargo, el gran peligro de esta etapa fue el nacionalismo, vinculado al Estado-nación, que exageró la distinción entre ciudadano y extranjero (Peces-Barba, y otros, 2007-2011, T. III. Vol. I).

Además, el siglo XIX se caracterizó por el desarrollo de la ideología liberal que va a ir tomando fuerza en un contexto de revolución industrial creciente, de extensión del modo de producción capitalista y del empresariado como clase ascendente. A la hora de afrontar la posición que deben tener en una sociedad unas personas sobre otras, atendiendo a su hecho diferencial, sea, bien por pertenecer a otro país (ser, por tanto, extranjero), o bien por pertenecer a otra raza, la antropología cultural va a jugar un papel muy importante al asumir que la cúspide evolutiva estaba representada por el capitalismo, la ascensión de la burguesía como clase emergente y con su mayor exponente en el individuo propietario.

El individualismo se convirtió en el referente ideológico y filosófico que sancionará el capitalismo en plena ascensión. De esta forma, los grupos sociales son meros agregados de individuos, siendo presentado Occidente, por sí mismo, como el único reflejo de la verdadera civilización. Se propone una sociabilidad fundada en la propiedad privada y en el acceso sin restricciones al mercado, donde la búsqueda legítima del propio beneficio redundará en el bien común de todos, como resultado coherente, aunque no directamente buscado. Esta visión tiene su influencia en el Derecho y en el discurso de los derechos, lo que, unido a la deformación antropológica proyectada sobre los pueblos indígenas, por ejemplo, acabará reforzando la negación de sus derechos. Los derechos subjetivos empezarán a ser incorporados a las constituciones que se van formando, a lo largo del siglo XIX, pero los sujetos de derecho serán los individuos varones y propietarios.

Frente a esto, el comunitarismo, que se considera antropológicamente propio de las sociedades indígenas, es visto por la antropología jurídica justificadora del capitalismo como un

atraso. Lo que diferenciará a la civilización del atraso cultural es el conocimiento de la propiedad y el libre mercado, asociado a la individualidad y a los derechos. El concepto de propiedad privada, propio del capitalismo occidental, se va a oponer al de propiedad comunal, propio de las culturas indígenas “incivilizadas” y va a ser proyectado en el estudio de la mayoría de las culturas no europeas a las que se va a relacionar con lo primitivo. De ahí que en las sociedades capitalistas no se reconozcan, inicialmente en esta época, derechos individuales a los indígenas (Peces-Barba, y otros, 2007-2011, T. III., Vol II, págs. 595-600).

Por este motivo, no es de extrañar que, habiendo calado en muchas personas esta convicción de la superioridad cultural del mundo occidental sobre el resto del mundo, se siga percibiendo por parte de muchos, en la actualidad, a los inmigrantes procedentes de países del mal llamado “Tercer Mundo”, como personas que deberían quedarse en sus lugares de origen, o bien venir solo y en la medida en que sean necesarios para nuestras economías.

En esta época, Estados Unidos se convirtió en un modelo de ciudadanía multicultural a causa de la emigración masiva que recibió (cinco millones entre 1820-1865, veinte millones entre 1870-1920). Para adquirir el rango de ciudadano en este país, se sometía a los extranjeros residentes a dos pruebas: un examen político-cívico, que evaluaba el conocimiento de la Constitución, y otro, más funcional, de alfabetización. La unión de ciudadanía política y nacionalidad a través del instrumento de una lengua común fue expuesta muy bien por John Stuart Mill:

Es prácticamente imposible que existan instituciones libres en un país integrado por varias nacionalidades. En un pueblo donde no haya un sentimiento de compañerismo, especialmente si se hablan lenguas diferentes, no puede existir esa opinión pública unificada que es necesaria para que funcione el Gobierno representativo (Mill J. S., 2001).²³

Sin embargo, cuando escribió esto, esta conjunción no se daba en importantes países europeos, como Italia, donde solo el dos por ciento de la población hablaba italiano entre 1859-1870, o en Francia, donde en 1789 la mitad de sus habitantes desconocía el francés. Durante la década de 1880 el estado francés luchó, mediante la educación y el servicio militar, por “nacionalizar” a todos sus ciudadanos (Heater, 2007, págs. 165-167).

Por su parte, Alemania no cesaba en su política de germanización dirigida a la población de lengua polaca, francesa o danesa, pese a que estas personas nunca adquirirían la condición de alemanes “auténticos”, aunque aprendieran la lengua. Fichte (1988) en sus *Discursos a la nación alemana* (1807-1808) intentaba conjugar nacionalidad alemana y ciudadanía del Estado bajo la teoría de que cuanto más amase un individuo a su patria alemana, mejor ciudadano

²³ (Mill J. S., 2001). Citado en HEATER, 2007, p. 165.

sería en su propio Estado. Pero ya empezaba a emerger el concepto de *Volk*, la idea de un pueblo unido por una “esencia” común natural, los alemanes en su forma más pura. Esta creencia implicaba que toda persona nace con una nacionalidad, que no puede ser conferida. No se trata de un concepto legal, sino de algo que se lleva “en la sangre”. Así, frente a la tradición francesa de 1789, los conceptos de ciudadanía alemana y nación cultural establecieron unos vínculos mucho más fuertes, hasta el punto de fusionarse, interpretación que se consolidó en Alemania en 1913 cuando se aprobó una ley de nacionalidad²⁴ que garantizaba a perpetuidad la ciudadanía alemana a todos los “alemanes” independientemente del país en que residieran.

En Francia, tras la revolución de 1848, los ciudadanos franceses ocuparon de nuevo el papel central en la Constitución de ese mismo año, como detentadores de “derechos y deberes anteriores y superiores a las leyes positivas” (Preámbulo, III) aunque “garantizados por la Constitución” (Capítulo II). En la medida en que el texto declaraba de nuevo, al modo jacobino, que “la soberanía reside en la universalidad de los ciudadanos franceses” (art. 1) y establecía el sufragio masculino universal y directo (art. 25), lo que ahora se produjo fue la consagración definitiva de la equivalencia entre ciudadanía y nacionalidad, una equivalencia que, referida en exclusiva a los varones, sería una constante de la historia constitucional francesa hasta después de la Segunda Guerra Mundial. También volvieron a aparecer en la Constitución de 1848, aunque no bajo esa denominación, los hombres, en contraposición a los ciudadanos (se hablaba más bien de las personas, o se utilizaban términos como “todos” o “ninguno”). A ellos se les atribuyeron, una vez más, los derechos civiles: las garantías jurídicas, la libertad religiosa, el derecho de propiedad (arts. 2-7 y 11). A su vez, los incipientes derechos sociales eran asignados a los ciudadanos (Preámbulo, apartado VIII²⁵, y art. 13), a los que también se imponían “deberes” hacia la República, incluyendo el “sacrificio de la vida” para defenderla.

A lo largo de la segunda mitad del siglo XIX y la primera del siglo XX el individuo alcanzó una identificación con la nación como nunca antes en la Historia. En las revoluciones de 1848 el nacionalismo casó muy bien con el liberalismo, engarzando la idea cultural de nación con la de soberanía popular. Este nacionalismo, entendido como movimiento de autodeterminación, incluso de vocación universalista y democrática, no contemplaba *a priori* la inmigración extranjera como una amenaza identitaria. Sin embargo, a finales del siglo XIX se produjo una

²⁴ Ley de nacionalidad alemana de 22 de julio de 1913, que fue modificada en 1999 para abrir el acceso a la nacionalidad alemana.

²⁵ Constitución francesa de 1848. Preámbulo, VIII: “La República debe proteger al ciudadano en su persona, su familia, su religión, su propiedad y su trabajo, y poner al alcance de cada uno la instrucción indispensable para todos los hombres; debe, por una asistencia fraterna, asegurar la existencia de los ciudadanos necesitados, sea procurando trabajo en los límites de sus posibilidades, sea otorgando, en defecto de la familia, asistencia a los que no están en situación de trabajar.”

fuerte tendencia expansionista de los Estados europeos, de corte imperialista, que utilizaba argumentos identitarios de tipo religioso o de filiación étnica-cultural. Este nacionalismo buscaba la seguridad y la supervivencia de la propia nación, legitimando así la agresión de unos colectivos sobre otros, por lo que percibía a la inmigración como una amenaza a la propia identidad nacional (Ruíz-Vieytes, 2006, págs. 62-65).

En conclusión, la tensión entre el universalismo de los derechos y el particularismo de la pertenencia a un Estado-nación concreto está destinada a resolverse totalmente a favor de este último. Ya he dicho antes que, con la Revolución francesa, se agotó, de hecho, la fuerza de propulsión del iusnaturalismo. Las filosofías prevalecientes en el siglo XIX, del historicismo al positivismo, o al marxismo, son todas decididamente anti-iusnaturalistas. La idea de otorgar derechos al ser humano como tal parece haber sido el fruto de la ingenuidad de los pensadores ilustrados. Todo girará ya alrededor del Estado-nación. Ciertamente, la libertad y la propiedad son, a los ojos de la mayoría de la opinión pública del siglo XIX, los ejes de la civilización moderna (Costa & Aláez, 2008, pág. 34). Desde comienzos del siglo XIX la dicotomía nacional/extranjero había pasado, en algunos Estados, como hemos visto, a ocupar el primer plano, desplazando a la dualidad anterior entre el hombre y el ciudadano, por lo que los derechos que antes estaban vinculados a las dos partes integrantes de esta dualidad acabaron referidos, en positivo o en negativo, a aquella dicotomía.

5.2.3 Ciudadanos *versus* extranjeros en el siglo XX

Ya en el siglo XX, tras la Primera Guerra Mundial, el Estado-nación quedó en Europa como única forma política válida de la contemporaneidad, tras la desaparición de los últimos conjuntos multinacionales del continente, los Imperios austro-húngaro, alemán y ruso, y también el otomano. Los Estados-nación europeos percibían la diversidad interna más como un problema contra el que luchar que como un elemento enriquecedor, algo que se reflejó en los tratados internacionales de paz que intentaron conseguir conjuntos estatales homogéneos, desde el punto de vista étnico y cultural. Ello se plasmó en el hecho de que se produjeran importantes desplazamientos forzados de población, para eliminar o reducir la existencia de minorías en el seno de los Estados-nación europeos.

Esta deriva hipernacionalista culminó con el triunfo de los fascismos, cuyos representantes más destacados, como sabemos, fueron Alemania, Italia y Japón. Con ellos, el individuo perdió toda su importancia, quedando supeditado totalmente al Estado-nación. No hay más que recordar las persecuciones étnicas que realizaron estos países, antes y durante la Segunda Guerra Mundial, para comprender hasta qué punto se despreció el valor de la dignidad humana. De ahí que, finalizada la segunda contienda mundial, se produjera una importante

reacción ideológica que reafirmó la dignidad de la persona humana y la inviolabilidad de sus derechos humanos.

Pero antes de que eso ocurriera, el siglo XX nos da muchos ejemplos de ciudadanía no universal y, por tanto, basada en la desigualdad y, en ocasiones, en la discriminación racial, y por tanto, en el desprecio por el diferente y, en definitiva, por el ser humano en cuanto tal. Un caso paradigmático y persistente fue el de la Unión de Sudáfrica, creada por Gran Bretaña en 1910, en cuyo parlamento federal solo tenían cabida los blancos, algo, por otra parte, común en aquella época. Lo diferente, en este caso, es que la población negra de este país fue despojada paulatina y pertinazmente de cualquier tipo de derecho, hasta instituirse de forma duradera y hasta casi finalizado el siglo XX el infame *apartheid*. El segundo ejemplo de esta naturaleza lo observamos en Estados Unidos, donde, una vez abolida la esclavitud en la década de 1860, a pesar de que la población negra era ciudadana por ley, aún quedaba mucho camino por recorrer para la igualdad real, con una dura lucha por lograr el respeto cierto de sus derechos sociales y por conseguir la abolición total de la segregación racial en autobuses, restaurantes y escuelas, por ejemplo.

En Alemania, el concepto alemán de *Volk*, ese pueblo unido por una “esencia” común natural, adquirió sus tintes más oscuros cuando fue utilizado por la doctrina nazi de la *Blut und Boden* (sangre y tierra), adoptada para justificar la Ley de Ciudadanía del Reich de 1935. En su artículo 2 se leía que: “Ciudadano del Reich es aquel sujeto que sólo es de sangre alemana o afín y que, a través de su conducta, ha demostrado que está deseoso y apto para servir lealmente al pueblo alemán y al Reich” (Snyder, 1962)²⁶. En el siglo XIX, si bien los derechos fundamentales habían perdido su apoyo iusnaturalista y vivían en el ámbito del Estado-nación, seguían considerándose el signo irrenunciable de la civilización. Con el nacionalsocialismo, lo que queda desterrado es el concepto mismo de derecho subjetivo: para el jurista alemán de la época Karl Larenz, el sujeto como tal no existe. Con el totalitarismo nacionalsocialista, los derechos no son nada, mientras que la pertenencia a la identidad (la identidad racial y, por tanto, nacional) lo es todo. De ahí que sea comprensible que las orientaciones antitotalitarias que se difundieron entre los años treinta y cuarenta del siglo XX en muchas zonas de Europa y en América, y que alimentaron la filosofía de la guerra contra el fascismo y el nacionalsocialismo, centraran su visión alrededor de la persona y de sus derechos esenciales, como contraposición a la anulación total de la autonomía personal y de los derechos humanos que se producía por parte de estos regímenes totalitarios.

²⁶ Citado en Heater (2007, pág. 168).

Por ello, la guerra contra el totalitarismo se libró en nombre de los derechos: el totalitarismo había aniquilado al individuo a favor de la raza, de la nación, del Estado omnipotente. La democracia era la nueva consigna, y democracia significó, durante los años de la guerra y de la posguerra, poner a la persona en el centro de todo, otorgándole los derechos que garantizaran su desarrollo total como ser humano. Dicho desarrollo no se puede lograr solo con la garantía y disfrute de los derechos civiles, sino que son imprescindibles también los derechos políticos y los derechos sociales. En la segunda posguerra mundial no cambió tan sólo la dinámica de la pertenencia: se transformó también la visión de los derechos. Si el siglo XIX creía en la existencia de un “círculo virtuoso” entre Estado y derechos, siendo el Estado imprescindible para la existencia y disfrute de los derechos de los ciudadanos, la trágica experiencia del totalitarismo puso de relieve la necesidad de realzar el carácter absoluto y pre-estatal de los derechos. Por eso, el criterio de otorgamiento de los derechos ya no puede ser únicamente la pertenencia al Estado-nación. Al contrario, es precisamente la relación directa entre los derechos y la persona lo que se convierte en el fundamento y criterio de legitimidad de los nuevos Estados constitucionales. Parecería que se tratara de un verdadero renacimiento del iusnaturalismo, pero, en realidad, lo que le interesa al nuevo constitucionalismo no es volver al derecho natural sino afirmar la inviolabilidad de los derechos, su indisponibilidad para las decisiones del poder político, y, para ello, lo primero es proclamar la existencia de una serie de derechos humanos, comunes a todas las personas por el mero hecho de serlo.

Es esta una exigencia que se ve cumplida, inicialmente, en la Asamblea de Naciones Unidas que en 1948 proclamó la Declaración Universal de los Derechos del Hombre. Después de un largo olvido, se vuelve a utilizar la expresión “derechos del hombre”: derechos del ser humano en cuanto tal. Como he indicado antes, la relación predominante en el siglo XIX entre los derechos y el Estado sufrió un giro: los derechos (humanos) no dependen del Estado, es más, son el parámetro por el que se valora la legitimidad del Estado, cuya tarea coincide con la tutela y la realización de estos y otros derechos. ¿Sería posible concluir, tras lo dicho, que a partir de 1948, los derechos del ciudadano fueron reemplazados por los derechos del hombre?

Si los derechos del hombre son derechos universales, y los derechos del ciudadano se hacen depender de la pertenencia a un determinado Estado-nación: ¿cómo hacer valer los primeros en el ámbito de protección de los segundos? Para ello, estos derechos (los ciudadanos) deberían comprender e incluir, siempre y en todo caso, a los primeros (los derechos humanos). Sin embargo, esto no ha resultado ser así, ya que en la actualidad los derechos humanos han de pactar, a pesar de todo, con la política, con el poder estatal.

Una vez más, el universalismo de los derechos humanos tiene que enfrentarse con los particularismos de las comunidades políticas y con sus estrategias, definidas por ellas mismas como de “autoconservación”, es decir, no se pueden otorgar los mismos derechos a ciudadanos nacionales y a extranjeros, por ejemplo, porque ello llevaría, indefectiblemente, según esta argumentación, a la destrucción del Estado del bienestar o a la pérdida de capacidad económica, es decir, a un empobrecimiento de todos.

En otras palabras, cuando entra en juego la implantación de los derechos, la pertenencia de los sujetos a una comunidad política, o a varias comunidades políticas simultáneamente, vuelve a tener una relevancia que la simple declaración de derechos tendía a minimizar. La pertenencia sigue afectando, por tanto, de forma fundamental y previa, en el caso de los extranjeros, al proceso de asignación de derechos, a la hora de pasar de la enunciación de los mismos a su plena implementación y garantía.

A pesar de todo ello, crece la conciencia de que los derechos humanos son la estructura que sustenta a las democracias constitucionales. De hecho, van aumentando las convergencias y los intercambios entre ordenamientos constitucionales diferentes, precisamente porque manifiestan una tendencia creciente a acogerse a los mismos principios. De ahí que sea lógico esperar un debilitamiento considerable de la relación entre la pertenencia de los sujetos a una comunidad política determinada y el reconocimiento de sus derechos, precisamente porque los derechos aceptados como fundamentales por las distintas democracias constitucionales tienden a presentarse como derechos aplicables al ser humano como tal (Costa & Aláez, 2008, págs. 36-45). Sin embargo, aunque se ha ido ampliado la gama de derechos accesibles por toda la población, los tribunales constitucionales siguen manteniendo reductos jurídicos, donde se encuadran derechos de los que sólo son titulares los ciudadanos nacionales de un Estado, amparándose en la distinción entre derechos fundamentales y meros derechos constitucionales, tal como ha hecho el Tribunal Constitucional español cuando ha tenido que determinar qué derechos son titularidad y están garantizados, bien para todas las personas, o bien sólo para los españoles, pero no para los extranjeros²⁷.

La necesaria reconstrucción europea tras la guerra precisó de la colaboración de trabajadores extranjeros del sur de Europa, de Turquía y de las antiguas colonias como Marruecos, Argelia, Indonesia, India o Paquistán, entre otras, que fueron configurando

²⁷ Es el caso de la primera sentencia del Tribunal Constitucional español referida a la cuestión de los derechos de los extranjeros. Se trata de la STC 107/1984, publicada el 21 de diciembre de 1984, que establecía que el derecho de igualdad, recogido en el artículo 14 C.E. 1978, no puede aplicarse a los extranjeros, realizando la primera interpretación sobre qué derechos tienen los extranjeros, clasificándolos en tres grupos: “Existen derechos que corresponden por igual a españoles y extranjeros y cuya regulación ha de ser igual para ambos; existen derechos que no pertenecen en modo alguno a los extranjeros; existen otros que pertenecerán o no a los extranjeros según lo dispongan los tratados y las leyes, siendo entonces admisible la diferencia de trato con los españoles”.

comunidades significativas en los países de acogida. Ante este hecho, los Estados reaccionaron en términos de asimilación, segregación o integración multicultural, una vez que comprobaron que su previsión inicial de que estos “trabajadores invitados” volvieran a sus lugares de origen después de que sus servicios ya no fueran requeridos, no se cumplió, como norma general. Este incremento de los movimientos migratorios hacia Europa ha generado el miedo a la pérdida o modificación de la propia identidad, algo a lo que ha coadyuvado el denominado “discurso del miedo” que difunden los gobiernos y los partidos políticos, en mayor medida unos que otros, así como los medios de comunicación, algo que, sin duda, cala en la opinión pública de la ciudadanía (Rodríguez R. , 2010; Zapata-Barrero & Dijk, 2007).

En el ámbito de la estructura interna de los Estados, tras la Segunda Guerra Mundial, como he señalado, la soberanía absoluta del Estado parece ser una amenaza contra la libertad individual, por lo que, además de garantizar los derechos de las personas independientemente de su pertenencia a un Estado o no, es preciso neutralizarla reduciendo su poder. Para ello se fomentó el federalismo interno y externo. De ahí que se hayan producido movimientos para multiplicar las autonomías territoriales dentro del Estado e introducir el Estado en unidades políticas de alcance más amplio, para poder mirar más allá de los Estados-nacionales. En el caso de Europa, se caminó hacia un nuevo orden europeo. Así irá surgiendo otro orden político-jurídico: las Comunidades Europeas (hoy Unión Europea), que se conforman como una organización capaz de limitar las soberanías estatales y afectar directamente la vida de los ciudadanos de los Estados miembros. En el transcurso de los últimos sesenta años ha ido cambiando, por tanto, la forma de la comunidad política y, con ella, la imagen y la realidad de la pertenencia. La pertenencia no se agota ya en el horizonte del Estado-nación. La pertenencia de los sujetos a la comunidad política deja de ser unitaria y monolítica para convertirse en múltiple y diversa. Después del Tratado de Maastricht (1992), el sujeto que pertenezca a un Estado miembro pertenece, precisamente por ello, también, como ciudadano de la Unión Europea, a ese orden político-jurídico más amplio.

Con estos antecedentes, las comunidades políticas europeas se han construido desde la asunción de que es deseable la uniformidad cultural e identitaria. Además, se ha venido considerando que esta uniformidad contribuye a reforzar la eficiencia estatal, estableciéndose como necesario que exista un idioma común y un sentimiento de identidad compartido. De ahí que la inmigración suela ser considerada por los Estados como un fenómeno problemático, vinculándolo exclusivamente al ámbito de lo económico-laboral y a la seguridad colectiva, adoptando políticas basadas, casi exclusivamente, en la policía de fronteras y en la regulación de la presencia de los trabajadores extranjeros, olvidando que, en buena parte de los casos, los

inmigrantes no son meros “trabajadores invitados”, sino nuevos ciudadanos de la comunidad política, en cuya construcción desean participar (Ruíz-Vieytes, 2006, págs. 107-113).

A la hora de definir cómo encaja este fenómeno inmigratorio en el mundo occidental, y establecer las relaciones entre ciudadanía moderna y multiculturalismo, se pueden observar tres categorías fundamentales de minorías, cuyos intereses deben considerarse si se persigue el mantenimiento de un Estado democrático y la realidad de la ciudadanía: a) Los “primeros pueblos”, los aborígenes; b) los inmigrantes de otras tierras y c) pueblos que conforman bloques coherentes desde una perspectiva geográfica, convirtiendo a sus países en Estados multinacionales. Los Estados que han conseguido acomodar las necesidades de ciudadanía e identidad étnica han adaptado sus constituciones para incorporar derechos de las minorías, sin que se viera afectada la integridad del Estado.

Un ejemplo paradigmático que incluye los tres ámbitos citados es Canadá, que tuvo que hacer frente, por un lado, a su propia problemática con los pueblos amerindios; por otro lado, a la inmigración continuada (europea y asiática, especialmente) y, en tercer lugar, a la relación con el territorio francófono de Quebec. Canadá ha reaccionado ante estos retos estableciendo el bilingüismo (inglés y francés) en todo el Estado y mediante políticas flexibles sobre inmigración, así como un tratamiento adecuado de los derechos de la población amerindia. Canadá es un ejemplo de la flexibilidad del concepto de ciudadanía que nos debería servir para comprender que existen caminos que permiten aunar la convivencia entre personas de diferentes orígenes con el respeto a los derechos humanos de todos, no sólo de los ciudadanos-nacionales.

5.3 La historia de la ciudadanía y la situación del extranjero en la España contemporánea: desde la Constitución de Cádiz hasta el Franquismo

España ha sido un país de emigración hasta el último cuarto del siglo XX, para convertirse en un país de inmigración a partir de la última década y media de ese mismo siglo. Un dato, sin embargo, puede mostrar que se trata de un proceso algo más complejo. En este nuevo siglo XXI, cuando se habla de España como país de inmigración, todavía el número de españoles residentes en el exterior es muy significativo. En efecto, a fecha 1 de enero de 2015, el número de personas con nacionalidad española que residían en el extranjero alcanzaba casi los 2,2

millones, según los datos del Padrón de Españoles Residentes en el Extranjero (PERE)²⁸, mientras que se contabilizaron 4,5 millones de residentes extranjeros en España.

Sobre este espacio migratorio complejo se ha construido en España, a lo largo de dos siglos, la ciudadanía, trazando una línea de exclusión: por un lado, los nacionales, titulares de tales derechos; por otro lado, los residentes extranjeros, carentes de parte de los derechos derivados de la ciudadanía, que se presenta como la exclusión más persistente de entre las generadas por la ciudadanía a lo largo de los siglos XIX y XX, continuando en el momento actual. La condición de ciudadanía se ha convertido en “un instrumento de exclusión, en un privilegio incompatible con la legitimidad democrática a cuyo núcleo pertenece la universalidad de los derechos humanos” (De Lucas, 2002).

Un análisis de carácter histórico nos muestra, no obstante, que no estamos ante la pervivencia de una vieja discriminación generada en los orígenes mismos de la ciudadanía contemporánea. Por el contrario, la exclusión de los emigrantes extranjeros de los diferentes derechos de ciudadanía es una construcción histórica que ha cristalizado en paralelo con el desarrollo de la propia ciudadanía. En este sentido, describe una trayectoria dispar, en la medida en que, mientras se va gestando esta discriminación, se van ampliando los derechos de ciudadanía entre los diversos sectores de la sociedad.

5.3.1 La ciudadanía en el pensamiento político subyacente en la Constitución de 1812

En España, como en Francia, tal como hemos visto, el período revolucionario fue el momento de invención de la ciudadanía contemporánea y de elaboración de los nuevos discursos que vinieron a sustituir a las formulaciones precedentes. En este proceso, la influencia francesa se hizo sentir de forma importante, en especial en la definición del ciudadano, de sus deberes y derechos, y de sus relaciones con la comunidad política nacional. Pero junto a ciertas semejanzas, aparecieron también notables diferencias en algunas cuestiones centrales del discurso de la ciudadanía. Se trataba de diferencias procedentes, en parte, de una cultura política distinta a la francesa, aunque, sin duda, también tuvieron que ver con la realidad bélica que se vivía en el país en el momento en el que se está elaborando la Constitución de Cádiz de 1812, en plena guerra de independencia contra el invasor francés.

La expresión “ciudadano” aparece en la formulación hecha por Flórez Estrada²⁹, en su proyecto de Constitución, como el primero de “los derechos que (...) pertenecen a todo

²⁸ Hay que tener en cuenta que, de estos 2,2 millones de españoles residentes en el extranjero, 1,5 millones habían nacido fuera de España.

ciudadano: ningún español será llamado vasallo. Todos serán llamados ciudadanos españoles” (Barbas, Silva, & Álvarez, 2010, pág. 259). Frente al vasallo, lo que sí parecía aceptable era la denominación de súbdito, si por tales se entendía a “los que están sujetos al imperio de otro”.

Por ello, habría que concluir que “todos los ciudadanos son súbditos, porque están sujetos al soberano de la república”. De todos modos, ciudadano era el término que mejor definía la condición de miembro de la comunidad política. Lo que, frente al vasallo, caracterizaba al ciudadano era su condición de “hombre libre” y los derechos que tal condición llevaba consigo.

Mucho antes de la apertura de las Cortes de Cádiz la idea de los derechos del ciudadano estaba ya suficientemente extendida entre los liberales del momento, pero no coincidían con los planteamientos desde los que partían los redactores de la Declaración francesa de 1789. La mayoría de quienes se ocuparon del tema no aceptó tal relato por considerarlo contrario a la visión aristotélica del hombre como animal social, y también a la explicación cristiana del origen divino del orden social. Sin embargo, esto no provocó que renunciaran a los derechos de los individuos, ni tampoco a atribuir, como los partidarios del absolutismo, el orden político a un “derecho privativo de la divinidad”, ante el cual sólo le quedaba al hombre la obligación de obedecer. La visión que los liberales gaditanos tenían de los derechos era una visión historicista, sustancialmente distinta de la explicación individualista dominante en Francia. No era necesario, de acuerdo con esta óptica, pensar en “estados de naturaleza” previos a la constitución de la sociedad, pues bastaba con recordar las tradiciones históricas de los reinos peninsulares, o al menos de algunos de ellos, para encontrar las raíces de las libertades y los derechos (Pérez Ledesma, M., 2007).

Antes de la redacción del texto constitucional, quienes se refirieron en concreto a los derechos, insistieron sobre todo en los civiles: para empezar, en la libertad civil y, junto a ella, en la igualdad, también civil. Argumentaban que, tanto en el mundo clásico como en el pasado español, la libertad había sido la fuente de la grandeza de los Estados y de la virtud y el heroísmo de sus ciudadanos, mientras que su pérdida se convertía en la causa del declive y el sometimiento. Por eso, la recuperación de la libertad perdida representaba la tarea fundamental para salir de la decadencia.³⁰ En los debates sobre la Constitución se planteó una

²⁹ Flórez Estrada defendía también lo que él denominaba “voto igual” y que, en realidad, se refería al sufragio universal: “Sé que casi todas las naciones han limitado el derecho de la elección a los propietarios, pero es sin duda una injusticia notoria”. De hecho, pensaba que, al votar, el pueblo se halla en estado de naturaleza, y en él los individuos son iguales, por lo que no es posible privar a ningún sujeto del derecho de sufragio. De este modo, cada elección parecía convertirse a los ojos de Flórez Estrada en una renovación del pacto social, al nombrar nuevos comitentes para que ejerciesen el poder legislativo (Fernández I., 2004).

³⁰ La reflexión sobre el pasado de los miembros de la Comisión redactora de la Constitución, plasmado en el *Discurso preliminar* que Argüelles leyó ante las Cortes el 17 de agosto de 1811 (Villegas, 1813), no desembocó ni en la plena aceptación de la historia anterior, ni en el rechazo absoluto y la búsqueda de un nuevo comienzo, sino que les llevó a distinguir los períodos de auge de las etapas de decaimiento; y también les sirvió para buscar las causas del declive

auténtica reformulación de las concepciones precedentes sobre la ciudadanía en España, al tiempo que se precisaba la doctrina sobre los derechos y se definían las diferencias entre ellos. La primera reformulación fue la creación artificiosa de una dicotomía entre españoles y ciudadanos, mientras que la segunda diferenciaba los derechos civiles de los políticos.

Se observa, por tanto, que ni siquiera los nacionales han sido siempre iguales en derechos. El texto de Cádiz de 1812³¹ establece diferencia entre la noción de español (artículo 5) y la de ciudadano (artículos 18 a 26)³², categoría de cuyos derechos están excluidos los españoles que fueran sirvientes domésticos, así como aquellos otros “carentes de empleo, oficio o modo de vivir conocido” (artículo 25). Se trata de un modelo de “ciudadanía escalonada”.

que, a su juicio, estaban viviendo, y para tratar de descubrir en las instituciones y las prácticas del pasado los medios de superar esa decadencia. El auge, desde esta perspectiva, se encontraba “en tiempos de los godos”, cuando el Fuero Juzgo recogía “los derechos de la nación, del Rey y de los ciudadanos”. Era este un orden que había subsistido tras la reconquista, e incluso después de la unificación en una única monarquía, gracias a la pervivencia de instituciones como el Justicia de Aragón. La principal causa de ese declive, y de los males que vinieron a continuación, se encontraba en “el decaimiento de la celebración de Cortes”. Por eso, “la reunión anual de los diputados del reino en Cortes generales” era el mejor de los posibles remedios (Pérez Ledesma, M., 2007).

³¹ Todas las referencias que se hagan a las constituciones españolas, desde 1812 hasta la actualidad, han sido obtenidas de documentos del sitio web oficial del Congreso de los Diputados (Congreso de los Diputados, 2012): http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Hist_Normas/ConstEsp1812_1978. No obstante, se incluyen también en la bibliografía referencias a los textos originales.

³² El capítulo IV “De los ciudadanos españoles” del Título II “Del territorio de las Españas, su religión y gobierno, y de los ciudadanos españoles” de la Constitución española de 1812 recoge en sus arts. 18 a 26: “Art. 18. Son ciudadanos aquellos españoles que por ambas líneas traen su origen de los dominios españoles de ambos hemisferios, y están avendados en cualquier pueblo de los mismos dominios.

Art. 19. Es también ciudadano el extranjero que, gozando ya de los derechos del español, obtuviere de las Cortes carta especial de ciudadano.

Art. 20. Para que el extranjero pueda obtener de las Cortes esta carta, deberá estar casado con española, y haber traído o fijado en las Españas alguna invención o industria apreciable, o adquirido bienes raíces por los que pague una contribución directa, o estableciéndose en el comercio con un capital propio o considerable a juicio de las mismas Cortes, o hecho servicios señalados en bien y defensa de la Nación.

Art. 21. Son asimismo ciudadanos los hijos legítimos de los extranjeros domiciliados en las Españas, que habiendo nacido en los dominios españoles, no hayan salido nunca fuera sin licencia del Gobierno, y teniendo veintiún años cumplidos, se hayan avendado en un pueblo de los mismos dominios, ejerciendo en él alguna profesión, oficio o industria útil.

Art. 22. A los españoles que por cualquiera línea son habidos y reputados por originarios del África, les queda abierta la puerta de la virtud y del merecimiento para ser ciudadanos: en su consecuencia, las Cortes concederán carta de ciudadano a los que hicieren servicios calificados a la Patria, o a los que se distingan por su talento, aplicación y conducta, con la condición de que sean hijos de legítimo matrimonio de padres ingenuos [libres]; de que estén casados con mujer ingenua, y avendados en los dominios de las Españas, y de que ejerzan alguna profesión, oficio o industria útil con un capital propio.

Art. 23. Sólo los que sean ciudadanos podrán obtener empleos municipales, y elegir para ellos en los casos señalados por la ley.

Art. 24. La calidad del ciudadano español se pierde: Primero. Por adquirir naturaleza en país extranjero. Segundo. Por admitir empleo de otro Gobierno. Tercero. Por sentencia en que se impongan penas aflictivas o infamantes, si no se obtiene rehabilitación. Cuarto. Por haber residido cinco años consecutivos fuera del territorio español sin comisión o licencia del Gobierno.

Art. 25. El ejercicio de los mismos derechos se suspende: Primero. En virtud de interdicción judicial por incapacidad física o moral. Segundo. Por el estado de deudor quebrado, o de deudor a los caudales públicos. Tercero. Por el estado de sirviente doméstico. Cuarto. Por no tener empleo, oficio, o modo de vivir conocido. Quinto. Por hallarse procesado criminalmente. Sexto. Desde el año de 1830 deberán saber leer y escribir los que de nuevo entren en el ejercicio de los derechos de ciudadano.

Art. 26. Sólo por las causas señaladas en los dos artículos precedentes se pueden perder o suspender los derechos de ciudadano, y no por otras.”

Art. 5º C.E. 1812: Son españoles:

Primero. Todos los hombres libres nacidos y avecindados en los dominios de las Españas, y los hijos de éstos.

Segundo. Los extranjeros que hayan obtenido de las Cortes cartas de naturaleza.

Tercero. Los que sin ella lleven diez años de vecindad, ganada según la ley en cualquier pueblo de la Monarquía.

Cuarto. Los libertos desde que adquieran la libertad en las Españas.

La dicotomía entre españoles y ciudadanos surgió en el seno del debate constitucional, y puso de manifiesto la existencia de dos concepciones contrapuestas de la ciudadanía. Los redactores del texto limitaron la ciudadanía a:

Art. 18: (...) los españoles que por ambas líneas traen su origen de los dominios españoles de ambos hemisferios y están avecindados en cualquier pueblo de los mismos dominios (...)

Ello suponía la exclusión de los que no tenían sus raíces en los territorios de la Corona, en concreto de los “habidos y reputados por originarios del África” (arts. 18 y 22). Estos “originarios de África” no eran otros que las personas de raza negra o mulata, que podían aspirar a la “virtud” que llevaba aparejada la obtención de la carta de ciudadanía, tal como rezaba el artículo 22, si demostraban ser merecedores de ello mediante servicios calificados a la patria, o por tener talentos, aplicación y conducta excelentes, siempre que cumplieran con los requisitos de ejercer una profesión o industria con capital propio, algo que no se exigía a los no africanos. Por el contrario, los indígenas americanos (salvo los llamados “indios bravos”, que permanecían autónomos de la estructura política) no estaban excluidos del acceso a la ciudadanía, algo que es característico de este texto constitucional y que lo diferencia de las constituciones francesa y norteamericana, donde no se les reconoció, inicialmente, derecho alguno.

Algunos diputados de los territorios americanos defendieron que la ciudadanía debía concederse a todos los súbditos de la Corona, fuera cual fuera su origen, con la única excepción de los esclavos. Ambos se apoyaban en dos visiones alternativas de la igualdad y los derechos. Para los americanos, el fundamento de la ciudadanía debía ser la igualdad entre todos los hombres, o al menos, entre todos los varones libres que prestaban servicios útiles a la colectividad. Pero la mayoría de los diputados peninsulares rechazaron esta propuesta. Aunque, a diferencia de lo ocurrido inicialmente en Francia, en España no se habló de ciudadanos activos y pasivos, el resultado fue el mismo: por un lado, estaban los españoles (los hombres libres nacidos y avecindados en los dominios de las Españas, sus hijos y los extranjeros que obtuvieran carta de naturaleza o, al menos, llevaran diez años de vecindad en cualquier pueblo de la Monarquía), a los que se les atribuyeron sin demasiadas precisiones “la

libertad civil, la propiedad y los demás derechos legítimos de todos los individuos” que componían la nación (art. 4).

En el nivel superior se encontraban los ciudadanos: aquellos españoles que procedían “por ambas líneas” de los dominios de la Corona, más los extranjeros que obtuvieran “carta especial de ciudadano” (arts. 18-19), que contaban además con los derechos, definidos, ahora sí, de forma mucho más precisa, a “obtener empleos públicos y elegir para ellos en los términos establecidos por la ley” (art. 23). Varios oradores gaditanos se esforzaron por marcar con toda claridad la diferencia: “Como español —dijo, por ejemplo, el diputado Aner— tiene derecho a ser protegido por la ley, goza de la seguridad de su persona y conserva la propiedad de sus bienes”, mientras que “como ciudadano (...) le corresponden los derechos políticos, que consisten principalmente en la representación nacional, en el establecimiento de las leyes y llamamiento a los empleos municipales”³³. Este último era el significado “preciso, exacto” del término, gracias al cual, explicó, por su parte, Agustín de Argüelles, el ciudadano había alcanzado el nivel más alto imaginable: porque esa “apreciable condición” le concedía “la mayor prerrogativa de un español”, la posibilidad de ser elegido representante y, más en general, le habilitaba “para serlo todo en su país, sin que reglamentos ni privilegios de cuerpo ni establecimientos [pudieran] rehusar su admisión”³⁴.

También se excluía a las mujeres, en este caso, sin posibilidad alguna de acceso a los derechos políticos, y a los extranjeros³⁵, incluso a los que obtuvieran carta de ciudadanía, que de todas formas, no podrían ocupar determinados empleos públicos, como diputado, secretario de despacho, o miembro de la Regencia y del Consejo de Estado (arts. 96, 193, 223 y 231). Además, la Constitución privaba de esos derechos a aquellos españoles que hubieran sido sentenciados a “penas aflictivas o infamantes” (art. 24), y suspendía en su ejercicio a

³³ La cita de ANER aparece en *Diario de Sesiones de las Cortes Generales y Extraordinarias- 1811* (5-IX-1811). Todas las citas de este *Diario de sesiones* se han obtenido del sitio web oficial del Congreso de los Diputados (Congreso de los Diputados, 2012): http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Hist_Normas/200/H1811_3

³⁴ La intervención de Argüelles, en *Diario de Sesiones de las Cortes Generales y Extraordinarias- 1811* (4-IX-1811).

³⁵ Dice textualmente el Discurso Preliminar (Argüelles, 1989), en relación con la regulación del régimen de los extranjeros en la Constitución que: “El aumento de la población, el fomento de la agricultura, de las artes y del comercio, de que tanto necesita la nación después de una guerra asoladora; la facilidad con que las leyes del reino han favorecido en todos tiempos su admisión, la autorizaba a abrir la puerta a su venida y establecimiento [de los extranjeros]. Así lo ha hecho; pero al mismo tiempo ha limitado en ellos el ejercicio de los derechos políticos y civiles; ya porque los extranjeros no tanto son atraídos a establecerse en un país por la ambición de los empleos y cargos públicos, como por el irresistible aliciente de hacer honradamente su fortuna bajo el amparo y protección de leyes humanas y liberales; ya porque la nación, víctima en el día en mucha parte del fatal pacto de familia, no debía confiar al capricho o al favor del Gobierno la dispensación de la mayor gracia que puede concederse en un Estado; y la que no debe extenderse jamás hasta confundir lo que sólo pueden dar la naturaleza y la educación. El inmenso número de originarios de África establecidos en los países de ultramar, sus diferentes condiciones, el estado de civilización y cultura en que la mayor parte de ellos se halla en el día, han exigido mucho cuidado y diligencia para no agravar su actual situación, ni comprometer por otro lado el interés y seguridad de aquellas vastas provincias. Consultando con mucha madurez los intereses recíprocos del Estado en general y de los individuos en particular, se ha dejado abierta la puerta a la virtud, al mérito y a la aplicación para que los originarios de África vayan entrando oportunamente en el goce de los derechos de ciudad.”

quienes no tuvieran “empleo, oficio o modo de vivir conocido” así como a los sirvientes domésticos, los deudores y los sujetos a proceso criminal (art. 25). Sin embargo, en relación con los extranjeros, hay que reseñar que podían acceder a la nacionalidad española con la mera vecindad en cualquier pueblo de España (art. 5.3): “Los que sin ella [carta de naturaleza] lleven diez años de vecindad, ganada según la ley en cualquier pueblo de la Monarquía.”

Pese a estas exclusiones o suspensiones, es de justicia señalar que los derechos políticos, y, con ellos, la condición de ciudadano, se otorgaron con una notable amplitud, en especial si comparamos las propuestas de Cádiz con las que existían en Europa en aquellos momentos o se implantaron en la década siguiente. La Constitución era menos democrática que la Constitución jacobina, pero fue mucho más abierta que la Constitución francesa de 1791 en la formulación de las exigencias para la participación política.

La enumeración de los derechos constitucionales resulta vaga y aparece tras los artículos dedicados a la Nación española y su soberanía, de lo que se podría deducir que los constituyentes defendían la supremacía de la nación y la supeditación de los individuos y sus derechos a los derechos prioritarios de la comunidad nacional, algo, por otra parte, muy propio de la concepción del Estado-nación que surgió en esa época y que se reforzaría durante todo el siglo XIX y primera mitad del siglo XX, como hemos visto con anterioridad, al hablar de la situación general de la ciudadanía en Europa. La inexistencia de una declaración formal de derechos podría tener que ver con el hecho de que, a diferencia de la revolución francesa, no existía una auténtica concepción del individuo al margen de la comunidad de la que forma parte.

¿Por qué no se habló, como en Francia, de hombres y ciudadanos? Según Pérez Ledesma, se debió al deseo de no ser acusados de seguidores de los jacobinos, y menos en una situación de guerra que no era la más adecuada para declaraciones genéricas sobre los derechos de los hombres, junto con otra razón: los derechos civiles no se presentaban como derivados de la naturaleza humana, sino —como señaló Muñoz Torrero³⁶— de “las antiguas leyes de la monarquía”; unas leyes que la nación había decidido “renovar (...) y hacer (...) observar” (Pérez Ledesma, 2007).

³⁶ La intervención de Muñoz Torrero, en *Diario de Sesiones de las Cortes Generales y Extraordinarias- 1811* (6-IX-1811).

5.3.2 La evolución de los derechos de los extranjeros en el constitucionalismo español previo a la Constitución de 1978

A) Acceso a la categoría de ciudadano español

Para poder determinar la asignación de derechos a españoles y extranjeros, lo primero que se debe delimitar es quiénes son unos y otros, españoles y extranjeros, y cómo las personas de esta categoría pueden acceder a la otra, partiendo de lo establecido en las Constituciones españolas, desde 1812 hasta nuestros días.³⁷

Desde la Constitución de Cádiz de 1812, el *ius soli* (la adquisición de la nacionalidad por el nacimiento en el territorio nacional), otorga la condición de español a los extranjeros, de manera que serían españoles, “todos los hombres libres nacidos y avecindados en los dominios de las Españas” (artículo 5º Primero)³⁸. Los nacidos en España serán, asimismo, españoles, según el artículo 1º de las Constituciones de 1837³⁹, 1845⁴⁰, 1869⁴¹ y 1876⁴², además del artículo 23 segundo y tercero de la Constitución republicana de 1931⁴³. En el mismo sentido, el *ius soli* opera a la hora de determinar el acceso de los extranjeros a la nacionalidad española. En la Constitución de Cádiz se señalará en este sentido que, además de aquellos extranjeros que obtengan de las Cortes carta de naturaleza, accederán también a la nacionalidad española aquellos que sin tener dicha carta “lleven diez años de vecindad (...) en cualquier pueblo de la Monarquía”. Esta vía de acceso a la nacionalidad se mantendrá en el constitucionalismo español hasta 1931. Ahora bien, la nacionalidad española no se define solamente a través del

³⁷ En este aspecto, es de destacar el trabajo de Muro & Cobo del Rosal (2011).

³⁸ El artículo 5º de la Constitución de Cádiz de 1812 dice: “Son españoles: Primero. Todos los hombres libres nacidos y avecindados en los dominios de las Españas, y los hijos de éstos. Segundo. Los extranjeros que hayan obtenido de las Cortes cartas de naturaleza. Tercero. Los que sin ella lleven diez años de vecindad, ganada según la ley en cualquier pueblo de la Monarquía. Cuarto. Los libertos desde que adquieran la libertad en las Españas.”

³⁹ Art. 1º C.E. de 1837: “Artículo 1º. Son españoles: Primero. Todas las personas nacidas en los dominios de España. Segundo. Los hijos de padre o madres españoles, aunque hayan nacido fuera de España. Tercero. Los extranjeros que hayan obtenido carta de naturaleza. Cuarto. Los que sin ella hayan ganado vecindad en cualquier pueblo de la Monarquía. La calidad de español se pierde por adquirir naturaleza en país extranjero y por admitir empleo de otro Gobierno sin licencia del Rey.”

⁴⁰ El art. 1º C.E. 1845 es exactamente igual que el de la Constitución de 1837, con el siguiente añadido: “Una ley determinará los derechos que deberán gozar los extranjeros que obtengan carta de naturaleza o hayan ganado vecindad.”

⁴¹ El art. 1º C.E. de 1869 es casi idéntico a los anteriores, con la siguiente modificación: “Son españoles: (...) 4º. Los que, sin ella, hayan ganado vecindad en cualquier pueblo del territorio español. La calidad de español se adquiere, se conserva y se pierde con arreglo a lo que determinen las leyes.”

⁴² La C.E. de 1876 sigue siendo muy similar a las anteriores en este aspecto: “Son españoles: (...) Cuarto. Los que sin ella hayan ganado vecindad en cualquier pueblo de la Monarquía. La calidad de español se pierde: por adquirir naturaleza en país extranjero y por admitir empleo de otro Gobierno sin licencia del Rey.”

⁴³ C.E. de 1931: Artículo 23: “Son españoles: 1º. Los nacidos, dentro o fuera de España, de padre o madre españoles. 2º. Los nacidos en territorio español de padres extranjeros, siempre que opten por la nacionalidad española en la forma que las leyes determinen. 3º. Los nacidos en España de padres desconocidos. 4º. Los extranjeros que obtengan carta de naturaleza y los que sin ella hayan ganado vecindad en cualquier pueblo de la República, en los términos y condiciones que prescriban las leyes.

La extranjera que case con español conservará su nacionalidad de origen o adquirirá la de su marido, previa opción regulada por las leyes de acuerdo con los Tratados internacionales. Una ley establecerá el procedimiento que facilite la adquisición de la nacionalidad a las personas de origen español que residan en el Extranjero.”

ius soli, pues el *ius sanguinis* (la adquisición de la nacionalidad española si alguno de los padres es español) interviene, también, cuando en la Constitución de Cádiz se señala que los hijos de los “hombres libres nacidos y avecindados en los dominios de las Españas” también son españoles. Posteriormente, en el artículo 1 de la Constitución de 1837, también se define como español a “los hijos de padre o madre españoles aunque hayan nacido fuera de España”⁴⁴. Idéntica fórmula reaparecerá en 1845, 1869 y 1876. Luego, en 1931, serán españoles igualmente, “los nacidos dentro o fuera de España, de padre o madre española” (artículo 23, primero). Una fórmula combinada, por lo tanto, de *derecho de suelo* y *derecho de sangre* marcará históricamente la diferencia entre nacionales y extranjeros.

La vigente Constitución de 1978 se remite a la regulación legal para determinar la adquisición, pérdida y conservación de la nacionalidad española⁴⁵. Concretamente, es en el Código civil⁴⁶ donde se regula esta cuestión, mediante una combinación de *ius sanguinis* y *ius soli*, sobre todo, en este último caso, para evitar la apatridia (la ausencia de nacionalidad). Se mantiene la posibilidad de adquirir la nacionalidad por residencia legal (este matiz es importante para los inmigrantes) continuada en España durante diez años, en el régimen general⁴⁷.

⁴⁴ El Real Decreto de 17 de noviembre de 1852, conocido como “Real Decreto de extranjería” definía quién era extranjero, en su art. 1º: “Son extranjeros[sic]:

1. Todas las personas nacidas de padres extranjeros fuera de los dominios de España.
2. Los hijos de padre extranjero y madre española nacidos fuera de estos dominios, si no reclaman la nacionalidad de España.
3. Los que han nacido en territorio español de padres extranjeros ó de padre extranjero y madre española, si no hacen aquella reclamación.
4. Los que han nacido fuera del territorio de España de padres que han perdido la nacionalidad española.
5. La muger española que contrae matrimonio con extranjero.” Citado en (Muro & Cobo del Rosal, 2011). Es muy revelador que a tenor de lo dispuesto en el R.D. de extranjería, la nacionalidad la transmite el padre, no la madre. Esto, si bien no contradice el texto constitucional al que da desarrollo, (que dice que será español el hijo de padre o madre españoles, aunque hayan nacido fuera de España), pues en el propio Decreto se reconoce la posibilidad de reclamar la nacionalidad, ésta no se obtiene de forma natural, automática, sino que se ha de producir una reclamación de parte, pues de lo contrario no gozan de dicho reconocimiento. Y es que la mujer sale mal parada en materia de nacionalidad, también la pierde por causa de matrimonio, aspecto éste que no concuerda con la norma constitucional que desarrollaba.

⁴⁵ Art. 11 de la Constitución de 1978:” 1. La nacionalidad española se adquiere, se conserva y se pierde de acuerdo con lo establecido por la Ley.”

⁴⁶ Se regula la nacionalidad española en el Título Primero del Libro I (arts. 17-28) del Código Civil (Cc). Art. 17:” 1. Son españoles de origen: a) Los nacidos de padre o madre españoles. b) Los nacidos en España de padres extranjeros si, al menos, uno de ellos hubiera nacido también en España. Se exceptúan los hijos de funcionario diplomático o consular acreditado en España. c) Los nacidos en España de padres extranjeros, si ambos carecieren de nacionalidad o si la legislación de ninguno de ellos atribuye al hijo una nacionalidad. d) Los nacidos en España cuya filiación no resulte determinada. A estos efectos, se presumen nacidos en territorio español los menores de edad cuyo primer lugar conocido de estancia sea territorio español.

2. La filiación o el nacimiento en España, cuya determinación se produzca después de los dieciocho años de edad, no son por sí solos causa de adquisición de la nacionalidad española. El interesado tiene entonces derecho a optar por la nacionalidad española de origen en el plazo de dos años a contar desde aquella determinación.”

⁴⁷ Pueden bastar cinco, dos o un año de residencia, según establece el art. 22 Cc: “1. Para la concesión de la nacionalidad por residencia se requiere que ésta haya durado diez años. Serán suficientes cinco años para los que hayan obtenido la condición de refugiado y dos años cuando se trate de nacionales de origen de países iberoamericanos, Andorra, Filipinas, Guinea Ecuatorial o Portugal o de sefardíes.

B) Evolución de los derechos constitucionales de los extranjeros en España

Una vez definido cómo se produce el acceso a la categoría de ciudadano español, es importante ver la evolución de los derechos constitucionales asociados a dicha categoría jurídica. Pérez Ledesma (2007) hace un exhaustivo estudio de la evolución de los derechos de los extranjeros en España desde la Constitución de Cádiz de 1812 hasta nuestros días, que utilizo en este trabajo como referencia principal, por su claridad, completándolo, para explicar el desarrollo de la limitación de los derechos de los extranjeros desde los albores del constitucionalismo español contemporáneo.

Hay que detenerse, en primer lugar, en los derechos civiles y, entre ellos, el derecho a la libre circulación, muy ligado a lo que es y significa el derecho a migrar. En este ámbito, las primeras medidas que se toman en relación con los extranjeros no son para limitar sus movimientos dentro del territorio español, sino más bien para controlarlos. Recordemos que, a principios del siglo XIX, están muy recientes las guerras napoleónicas y que se ha producido la vuelta al trono de Fernando VII. Por esta razón, se considera importante, en este momento, controlar los accesos fronterizos, de ahí que una Real Orden de 5 de septiembre de 1817 estipule que todos los extranjeros, a su llegada a España, han de presentarse a la autoridad militar, que extenderá un salvoconducto para poder entrar en el país. Esta autoridad militar (que controlará las fronteras durante todo el siglo XIX) anotará el origen, objeto y duración de la estancia en España⁴⁸. Una Real Cédula de 10 de noviembre de 1818 será el primer Reglamento sobre pasaportes y sus derechos para todas las personas, sean españolas o no, que entran en el reino desde el extranjero. En su artículo primero se establecía claramente que “todo individuo que entre en España o salga de ella, sin distinción de clase, está obligado a

2. Bastará el tiempo de residencia de un año para: a) El que haya nacido en territorio español. b) El que no haya ejercitado oportunamente la facultad de optar. c) El que haya estado sujeto legalmente a la tutela, guarda o acogimiento de un ciudadano o institución españoles durante dos años consecutivos, incluso si continuare en esta situación en el momento de la solicitud. d) El que al tiempo de la solicitud llevare un año casado con español o española y no estuviere separado legalmente o de hecho. e) El viudo o viuda de española o español, si a la muerte del cónyuge no existiera separación legal o de hecho. f) El nacido fuera de España de padre o madre, abuelo o abuela, que originariamente hubieran sido españoles.

3. En todos los casos, la residencia habrá de ser legal, continuada e inmediatamente anterior a la petición. A los efectos de lo previsto en el párrafo d del apartado anterior, se entenderá que tiene residencia legal en España el cónyuge que conviva con funcionario diplomático o consular español acreditado en el extranjero.

4. El interesado deberá justificar, en el expediente regulado por la legislación del Registro Civil, buena conducta cívica y suficiente grado de integración en la sociedad española.

5. La concesión o denegación de la nacionalidad por residencia deja a salvo la vía judicial contencioso-administrativa.”

⁴⁸ “Es voluntad de su majestad que todos los extranjeros a su llegada a España se presenten a la autoridad militar, quien no hallando inconveniente, les dará un salvoconducto para poder permanecer, tomándoles nota del pasaje, de donde viene, con qué objeto y por cuánto tiempo vienen...”. Citado en Pérez Ledesma, M. (2007, pág. 698).

llevar pasaporte; y no haciéndolo, será detenido y tratado como sospechoso”⁴⁹. Es importante llamar la atención sobre la equiparación que, en materia de pasaporte, establece este primer reglamento, pues se le exige por igual al nacional y al extranjero, sin distinguir clase y tanto al entrar como al salir de España. Sin embargo, a lo largo del siglo XIX, la exigencia de pasaporte como instrumento de control de las entradas y salidas va a tener un carácter discontinuo⁵⁰. Cuando, ya en el siglo XX, un nuevo Real Decreto de 12 de marzo de 1917 instaure una vez más la exigencia del pasaporte, se observará que el uso y la necesidad del pasaporte habían estado suprimidos, por regla general, durante casi todo el siglo XIX, tanto para salir de España como para entrar desde el extranjero.

En todo caso, el Estado encontrará importantes dificultades para un control efectivo de las entradas y de los movimientos de los extranjeros en España a lo largo de todo el siglo XIX. El Real Decreto de 17 de noviembre de 1852, conocido como “Real Decreto de extranjería” distinguía entre extranjeros residentes, que eran los que se hallaban:

(...) establecidos con casa abierta o residencia fija o prolongada por tres años, y bienes propios o industria y modo de vivir conocido en territorio de la Monarquía, con el permiso de la Autoridad superior civil de la provincia.

Por otro lado, estaban los transeúntes, que eran, según el artículo quinto, quienes no tenían residencia fija en el territorio español. Existía la obligatoriedad de pedir licencia a la autoridad para pasar de extranjero transeúnte a residente (artículo octavo). El decreto recogía también los correspondientes castigos, consistentes en el abono de multas, en el caso de no presentar el pasaporte o de incumplir otros preceptos (artículo trece). También determinaba, para el caso del extranjero que hubiese entrado en territorio español careciendo de pasaporte, que sería detenido, decidiendo el Gobierno su expulsión, su lugar de residencia en el territorio español o lo que juzgara más conveniente, por lo que se establecía una gran discrecionalidad gubernamental en la materia.

Finalmente, el decreto de noviembre de 1852 interesa, además, por lo que establece en materia de derechos. Reglamentaba que los extranjeros no podían “tampoco participar de los derechos políticos pertenecientes a los españoles” (art. 26). En cambio, respecto de los derechos de naturaleza civil, existirá una práctica equiparación con los españoles en materia de libertad de movimientos:

⁴⁹ Citado en Pérez Ledesma, M. (2007, pág. 698).

⁵⁰ Así, por ejemplo, un Real Decreto de 17 de diciembre de 1862 suprimía tanto el pasaporte que se les exigía a los españoles que regresaban de Ultramar como a los extranjeros que entraban en España. Por reales órdenes de 5 de agosto de 1870 y de 1 de julio de 1875 se suprimieron los efectos del Real Decreto de 1862, reinstaurándose el uso del pasaporte. Nuevamente, en plena Restauración, una Real Orden de 10 de junio de 1878 nos devuelve a la situación de 1862. Citado en Pérez Ledesma, M. (2007, pág. 699).

Todos los extranjeros, así avecindados como transeúntes, tendrán derechos de entrar y salir libremente de los puertos y poblaciones de España, y de transitar con igual libertad en su territorio, sujetándose a las reglas establecidas por las leyes para los súbditos españoles, así como a los Reglamentos de Puertos y Policía (art. 14)

Por último, en 1852 se equiparaba a extranjeros y nacionales en su sujeción a las leyes y tribunales españoles (art. 29).

La cuestión de los derechos civiles de los extranjeros en España puede seguirse en los textos constitucionales. Claramente aparecerá en la Constitución de 1869, la primera con un amplio Título Primero referido a los derechos de los españoles. En este Título Primero se establecen garantías jurídicas sin distinción entre nacionales y extranjeros (art. 2⁵¹) al igual que la inviolabilidad del domicilio y de la correspondencia (art. 5⁵²), además de la libertad de culto (art. 21⁵³). Sin embargo, todavía más importante era el artículo 25, que rezaba expresamente:

Todo extranjero podrá establecerse libremente en territorio español, ejercer en él su industria, o dedicarse a cualquier profesión para cuyo desempeño no exijan las leyes títulos de aptitud expedidos por las autoridades españolas.

Se trata claramente del reconocimiento del derecho a la libre circulación y a elegir libremente un trabajo u ocupación, en coherencia con el librecambio capitalista imperante, todavía, en ese momento del siglo XIX, en España. La limitación de empleo quedará reducida al ejercicio de cargos que conlleven autoridad o jurisdicción (artículo 27⁵⁴).

El reconocimiento de este derecho civil fundamental de la libertad de movimiento y trabajo va a reaparecer en la Constitución de 1876⁵⁵, aun a pesar de que los gobiernos de la Restauración comenzarían a levantar restricciones al libre movimiento de mercancías mediante la imposición de aranceles y otras medidas proteccionistas. Igualmente, se reconocerán de nuevo garantías legales y jurisdiccionales en caso de detención, tanto para españoles como para extranjeros (arts. 4⁵⁶ y 5), así como la inviolabilidad del domicilio, de la correspondencia y

⁵¹ Art. 2º C.E. 1869: “Ningún español ni extranjero podrá ser detenido ni preso sino por causa de delito.”

⁵² Art. 5º C.E. 1869: “Nadie podrá entrar en el domicilio de un español, o extranjero residente en España, sin su consentimiento (...)”

⁵³ Art. 21 C.E. 1869: “La Nación se obliga a mantener el culto y los ministros de la religión católica. El ejercicio público o privado de cualquier otro culto queda garantido a todos los extranjeros residentes en España, sin más limitaciones que las reglas universales de la moral y del derecho. Si algunos españoles profesaren otra religión que la católica, es aplicable a los mismos todo lo dispuesto en el párrafo anterior.”

⁵⁴ Art. 27 C.E. 1869: “Todos los españoles son admisibles a los empleos y cargos públicos según su mérito y capacidad. La obtención y el desempeño de estos empleos y cargos, así como la adquisición y el ejercicio de los derechos civiles y políticos, son independientes de la religión que profesen los españoles. El extranjero que no estuviere naturalizado no podrá ejercer en España cargo alguno que tenga aneja autoridad o jurisdicción.”

⁵⁵ Art. 2º C.E. 1876: “Los extranjeros podrán establecerse libremente en territorio español, ejercer en él su industria o dedicarse a cualquiera profesión para cuyo desempeño no exijan las leyes títulos de aptitud expedidos por las autoridades españolas. Los que no estuvieren naturalizados, no podrán ejercer en España cargo alguno que tenga aneja autoridad o jurisdicción.”

⁵⁶ Art. 4º C.E. 1876: “Ningún español, ni extranjero, podrá ser detenido sino en los casos y en la forma que las leyes prescriban (...)”

de la propiedad (arts. 6⁵⁷, 7 y 10, respectivamente). Poco más de una década después, en el Código Civil de 1889 se recogerá, en su artículo 7, que “los extranjeros gozan en España de los derechos que las leyes civiles conceden a los españoles”. Es importante señalar que el Código, en lugar de reconocer una serie de derechos civiles a los extranjeros, consagra la equiparación entre estos últimos y los nacionales en el disfrute de los derechos civiles.

Por su parte, la Constitución republicana de 1931 recogerá algunas de las garantías de las constituciones de 1869 y 1876, dentro del Título III, relativo a los derechos y deberes de los españoles. Estas garantías, por cuanto se refieren a toda persona en lugar de únicamente a los españoles, pueden considerarse como derechos civiles de los extranjeros. Nos referimos a las garantías jurídicas frente a la detención gubernativa (art. 29⁵⁸), así como la inviolabilidad del domicilio y el derecho a emigrar e inmigrar (¿de los españoles o también de los extranjeros, como parece desprenderse de la lectura del artículo?) sin más limitaciones que las establecidas legalmente (art. 31⁵⁹) y el derecho de elegir libremente la profesión, que se reconoce a toda persona (art. 33⁶⁰). Ahora bien, es evidente que, por lo que se refiere a la libertad de trabajo, industria y circulación, existe aquí un retroceso en relación con los artículos 25 de 1869 y 2 de 1876, en los que expresamente se reconocía a los extranjeros la libertad para instalarse en el territorio nacional y para ejercer una profesión, también libremente. Este derecho, coherente con el capitalismo más liberal, no reaparecerá en el constitucionalismo español del siglo XX, ni en 1931, tal como hemos visto, ni, después, ya en la vigente Constitución de 1978.

5.3.3 La regulación jurídica de la extranjería durante el Franquismo

En 1959, una vez que la España franquista comenzaba a ser aceptada de nuevo en el concierto internacional (no olvidemos que su incorporación en la ONU fue en 1955), el aislamiento al que se vio sometida tras la Guerra Civil se fue diluyendo y, en consonancia con ello, España empezó a eliminar la exigencia de visado a nacionales de la mayoría de países de Europa Occidental y del continente americano, que después se ampliaría a Marruecos y otros países del Magreb. En ese momento no se contaba con una norma clara que regulara los

⁵⁷ Art. 6º C.E. 1876: “Nadie podrá entrar en el domicilio de un español, o extranjero residente en España, sin su consentimiento, excepto en los casos y en la forma expresamente previstos en las leyes. (...)”

⁵⁸ Art. 29 C.E. 1931: “Nadie podrá ser detenido ni preso sino por causa de delito. (...)”

⁵⁹ Art. 31. C.E. 1931: “Todo español podrá circular libremente por el territorio nacional y elegir en él su residencia y domicilio, sin que pueda ser compelido a mudarlos a no ser en virtud de sentencia ejecutoria. El derecho a emigrar o inmigrar queda reconocido y no está sujeto a más limitaciones que las que la ley establezca. Una ley especial determinará las garantías para la expulsión de los extranjeros del territorio español. El domicilio de todo español o extranjero residente en España es inviolable”.

⁶⁰ Art. 33 C.E. 1931: “Toda persona es libre de elegir profesión. Se reconoce la libertad de industria y comercio, salvo las limitaciones que, por motivos económicos y sociales de interés general, impongan las leyes.”

diferentes regímenes de permanencia de los extranjeros en España. Fue en 1968 cuando se aprobaría la primera de una serie de leyes y decretos para paliar esta situación. Se trataba de la Ley 29/1968, de 20 de junio, modificando las exacciones por expedición de permisos de trabajo a súbditos extranjeros y del Decreto 1870/1968, de 27 de julio, por el que se regulan el empleo, régimen de trabajo y establecimiento de los extranjeros en España, en cuyo preámbulo de refería a la necesidad de regular: “la tendencia internacional dominante, favorable a la movilidad de mano de obra (...) y a la necesidad de evitar que nuestra población trabajadora, en su amplia graduación profesional, sufriera una competencia que pudiera entorpecer (...) su promoción profesional”. Este Decreto establecía que la Delegación de Trabajo, antes de conceder el permiso de trabajo al extranjero, debía comprobar que “ningún español hubiera pretendido la adjudicación del mismo” (art. 28 en relación con el art. 9). Esta norma permitía una enorme discrecionalidad administrativa, ya que se dejaba a criterio del Ministerio de Trabajo modificar las condiciones en las que se podía conceder el permiso de trabajo sin tener en cuenta la situación nacional de empleo. Cuando se autorizara a la empresa a realizar despidos, se obligaba a que se despidiera antes a los extranjeros que a los españoles:

Quando una empresa que tenga a su servicio personal español y extranjero sea autorizada para realizar despidos, se efectuarán éstos dentro de cada categoría profesional, empezando por el personal extranjero (art. 13).

En 1969 se aprobaría la Ley 118/1969, de 30 de diciembre, sobre igualdad de derechos sociales de los trabajadores de la Comunidad Iberoamericana y Filipina empleados en el territorio nacional, que eximía a los nacionales de estos países de los requisitos de la ley y del decreto de 1968, por lo que podían desarrollar una actividad lucrativa en España sin necesidad del preceptivo permiso de trabajo. Esta ley de 1969 siguió en vigor hasta la aprobación, ya en democracia, de la Ley Orgánica 7/1985, de 1 de julio, de Derechos y Libertades de los Extranjeros en España, salvo en el periodo entre 1978 y 1983, en el que latinoamericanos, portugueses y filipinos sí tuvieron que tramitar sus permisos de residencia y trabajo como los demás extranjeros.

La siguiente norma relevante de este periodo es el Decreto 522/1974, de 14 de febrero, por el que se regula el régimen de entrada, permanencia y salida de los extranjeros en España. Esta norma pretendía ajustar el ordenamiento jurídico al creciente tránsito de turistas y, también regularizar el contingente de mano de obra norteafricana, fijando un procedimiento de expulsión y de inadmisión en frontera. La inseguridad jurídica era patente si nos fijamos, por ejemplo, en su art. 11:

El Director General de Seguridad podrá acordar la prohibición de entrada en territorio nacional, aunque presenten adecuada documentación, de los extranjeros que, por su conducta, antecedentes u otras circunstancias sean considerados como personas no acreedoras de admisión.

Los mismos motivos valían para la expulsión, según el art. 29 de esta norma, sin que existiera ningún régimen de recursos contra la orden de expulsión, pudiendo detenerse e ingresar indefinidamente en prisión a la persona extranjera hasta que se ejecutaba la orden. Este Decreto seguiría vigente tras la aprobación de la Constitución de 1978, lo que provocaría multitud de sentencias contrarias a su aplicación, al vulnerar los preceptos constitucionales.

Para un análisis más detallado del régimen jurídico de la extranjería en España, desde la entrada en vigor de la Constitución de 1978 hasta la actualidad, me remito al siguiente capítulo (capítulo 6).

5.4 Conclusiones: derechos del ciudadano *versus* derechos del extranjero

El análisis realizado sobre la evolución histórica de la institución de la ciudadanía y la situación del extranjero en relación con aquella nos ha permitido constatar que la exclusión de los inmigrantes extranjeros de los derechos de ciudadanía se presenta como la más persistente de entre todas las exclusiones generadas por la ciudadanía a lo largo de los siglos XIX y XX. En una sociedad pretendidamente democrática esta exclusión resulta aún más incomprensible. Se puede afirmar, con De Lucas, que “la condición de ciudadanía se ha convertido en un instrumento de exclusión, en un privilegio incompatible con la legitimidad democrática a cuyo núcleo pertenece la universalidad de los derechos humanos” (De Lucas J. , La herida original de las políticas de inmigración. A propósito del lugar de los derechos en las políticas de inmigración, 2002, págs. 78-79).

En esta línea, hay quien sostiene que el valor sobre el que se levanta este concepto de ciudadanía es el miedo (miedo a perder el estatus privilegiado que otorga la ciudadanía, miedo a una hipotética pérdida o debilitamiento del denominado *Estado del bienestar*, miedo, simplemente, al extranjero, al otro, al diferente), que tendría como consecuencia lo que se ha denominado por Brady un “capitalismo de estatus” que consistiría en que “la defensa del estatus equivale a consolidar un complejo diferenciado y jerárquico de relaciones entre clases, comunidades y grupos de ciudadanos, que se explicita en la disimilitud estructural de sus facultades y derechos” (Seco & Rodríguez, 2007, pág. 329). Con esta concepción, la ciudadanía se separa de la justicia, de los valores de participación y responsabilidad como valores democráticos.

Brubaker (1992) establece claramente estos dos aspectos de la ciudadanía como inclusiva y, a la vez, como excluyente, ya que permite a los Estados ricos marcar una línea que separa a sus ciudadanos de inmigrantes potenciales de países pobres y también permite a los Estados crear fracturas internas que separan a los ciudadanos de los residentes extranjeros, al asociar ciertos derechos y privilegios a la ciudadanía nacional.

Benhabib, por su parte, denomina a esta situación “la paradoja de la legitimidad democrática”, ya que las democracias liberales están basadas en el lenguaje universal de los derechos humanos, junto con la libre asociación y participación del pueblo, pero también delimitan fronteras territoriales y de la membresía política. La paradoja es que las democracias liberales son inclusivas internamente, pero excluyentes externamente (Benhabib, 2002).

Esta evolución se ha visto a lo largo de este repaso histórico: a pesar de que los Estados occidentales iban avanzando, con el paso del tiempo, en el respeto y reconocimiento de un mayor número de derechos individuales y colectivos, los inmigrantes extranjeros, a pesar de beneficiarse del reconocimiento de una parte de los derechos de los que disfrutaba la ciudadanía autóctona, han ido viendo como se les seguía manteniendo en una categoría inferior, limitando cada vez más su derecho a la libertad de desplazamiento y establecimiento, en aras de un mayor control gubernamental de las fronteras, para proteger la identidad del Estado-nación y de sus economías, temerosas de la invasión incontrolada de inmigrantes que podrían poner en peligro “su” modo de vida.

El breve análisis histórico realizado ha mostrado, no obstante, que no estamos ante la pervivencia de una vieja discriminación generada en los orígenes mismos de la ciudadanía contemporánea. Por el contrario, la exclusión de los emigrantes extranjeros de los diferentes derechos de ciudadanía es una construcción histórica que ha cristalizado en paralelo con el desarrollo de la propia ciudadanía. En este sentido, describe una trayectoria inversa y dispar, en la medida en que mientras se va gestando esta discriminación, se van ampliando los derechos de ciudadanía entre los diversos sectores de la sociedad (Pérez Ledesma, M., 2007).

A este efecto expansivo-reductivo ha contribuido notablemente el modelo del Estado-nación, que ha exacerbado la equiparación entre ciudadano y nacional y, de esta manera, ha arrinconado al extranjero, que se ha visto excluido al ser considerado como potencialmente peligroso para la consecución de la homogeneidad identitaria. Para entender el alcance del término nación, hay que indicar que si se define mediante criterios políticos, en un Estado razonablemente democrático, Estado y nación serían casi sinónimos, como sucedió en la Revolución francesa. En la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano la soberanía residía fundamentalmente en la nación. La Constitución de 1791 ofrecía a los extranjeros la

posibilidad de hacerse ciudadanos franceses, por lo que no era indispensable la conexión entre estatus cívico y nacionalidad, tanto en sentido étnico como cultural. El desarrollo del Estado-nación, desde la Revolución francesa hasta la Primera Guerra Mundial lo convierte en uno de los instrumentos de identificación más poderosos de Europa. Además, tuvo, en su faceta de nacionalismo étnico de finales del siglo XIX y principios del siglo XX, la capacidad de hacer surgir las imágenes colectivas y diferenciadoras de pertenencia a lo propio y a lo extranjero, creándose una divergencia clara y tajante entre los ciudadanos, con los que se compartía la nacionalidad propia, frente a los extranjeros. En la medida en que las personas no son titulares de los derechos de ciudadanía de un modo universal, al estilo de los derechos humanos, sino que acceden a la condición de ciudadanía en tanto que nacionales de un Estado, la ciudadanía tiene un carácter inequívocamente excluyente.

En este empeño de reforzar la imagen de lo patrio frente a lo extranjero, propia de los nacionalismos, la prensa ha contribuido a transmitir, con frecuencia, unas ideas nacionalistas agresivas, coadyuvando de forma importante al efecto integrador hacia el interior y segregador hacia el exterior. En los capítulos 7 y 8 de este trabajo veremos ejemplos de ello.

En el proceso de evolución actual de la ciudadanía, Soysal (1994) sostiene que ha sido sustituida gradualmente por un modelo más universal de membresía, menos basado en consideraciones territoriales que en la noción de derechos del individuo, como consecuencia del discurso de los derechos humanos. Desde esta perspectiva, los derechos humanos universales sustituyen a los derechos nacionales y el individuo trasciende al ciudadano. Se trataría esta de una pertenencia posnacional, en donde los derechos se localizan fuera del Estado-nación y la ciudadanía nacional se vuelve superflua. A pesar de que coincida con esta autora en la influencia que los derechos humanos tienen y han tenido en la ampliación de los derechos vinculados a la ciudadanía, soy mucho menos optimistas en cuanto a la consolidación de esa ciudadanía posnacional, ya que los Estados-nación siguen manteniendo importantes limitaciones sobre los derechos de los no ciudadanos. Sin embargo, sí es cierto que, tras la Segunda Guerra Mundial, los derechos humanos han pasado a un primer plano como herramienta jurídica indispensable para la defensa del ser humano, sea ciudadano o extranjero, especialmente en los Estados democráticos. No obstante, los derechos humanos siguen quedando en un segundo plano cuando se trata de defender los intereses de cada Estado.

En el momento actual, según Joppke (2003), la ciudadanía es polivalente y sufre simultáneamente dos procesos contradictorios, pero compatibles. Por un lado, un proceso de “des-etnización” desde la perspectiva de los países receptores, con una progresiva inclusión

basada en la residencia y el nacimiento en el territorio, más que en la filiación. Por otro lado, se produce un proceso de “re-etnización” desde los países emisores, al promocionarse los vínculos y las afiliaciones con los nacionales y sus descendientes establecidos definitivamente en el extranjero. Así, los inmigrantes tienen un estatus de pertenencia múltiple, al mantener sus derechos y obligaciones con sus países de origen mientras, además, tienen los establecidos en su país de residencia. Más aún, esta pertenencia múltiple (a regiones autónomas dentro de los Estados, a entidades supranacionales como la Unión Europea) se ha visto reforzada desde la segunda mitad del siglo XX, generando algunas tensiones estructurales, pero demostrando que la ciudadanía monolítica ya no es la única forma de pertenencia ni de atribución de derechos en la sociedad actual.

Otro hecho que está debilitando el concepto de ciudadanía vinculado al Estado-nación es la renovada globalización que ha debilitado el poder económico de los Estados. La economía se mueve, actualmente, a escala global, mientras que la política lo hace a escala nacional. De ahí que la ciudadanía basada en el lugar de origen no parezca ya una categoría del todo útil, porque no sirve para afrontar las situaciones económicas que nos afectan, ni tampoco para dar solución a los movimientos migratorios internacionales. La globalización económica no tiene inconveniente en facilitar los movimientos internacionales de los trabajadores, porque en la lógica neoliberal que la sustenta, el trabajador es un recurso más. Sin embargo, las políticas de los Estados se siguen resistiendo a admitir este hecho, manteniendo e incrementando los controles de acceso y permanencia de los inmigrantes extranjeros *indeseables*, a saber, de todos aquellos que no van a aportar a la sociedad de acogida lo que esta precisa, desde un punto de vista puramente económico y laboral.

Respecto a la evolución observada en España en la relación de los conceptos de ciudadanía y extranjería, hemos podido comprobar que, a pesar de la existencia en la Constitución de 1812 de ciertas desigualdades entre ciudadanos y españoles, el acceso de los extranjeros a los derechos de ciudadanía estaba reconocido y la panoplia de derechos de los que gozaban era amplia. A partir de la regulación, ya en el siglo XX, sobre todo en pleno periodo democrático posfranquista es, especialmente, cuando se observan importantes reticencias legislativas y jurisprudenciales a la hora de suavizar las diferencias entre ciudadanos españoles y extranjeros en cuanto a la titularidad y grado de disfrute de los derechos constitucionales, en general, y de algunos de los fundamentales, en particular.

Esencialmente durante los últimos veinte años, la legislación española de extranjería ha dado lugar a una multiplicidad de figuras: extranjero comunitario (de la Unión Europea) o de terceros países, con permiso de trabajo o no, en situación administrativa regular o irregular,

etc. Coincidió con Pérez Ledesma cuando afirma que: “Todas estas clasificaciones no obedecen a una cuestión sociológica ni se trata de un asunto de identidades. El problema es estrictamente jurídico: quien posee unos papeles posee unos derechos y quien carece de documentos carece también de derechos” (Pérez Ledesma, 2007, pág. 697).

Más aún, estas decisiones políticas con repercusiones eminentemente jurídicas, nacen de criterios políticos de los gobernantes, en cuya base han tenido escasa incidencia los cuestionamientos sobre si estas decisiones eran respetuosas con los derechos humanos de los extranjeros o no, a la vista de las resoluciones del Tribunal Constitucional español o del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en esta materia y que comento con más detalle en el capítulo 6.

Las limitaciones jurídicas actuales de los extranjeros en España son múltiples y dependerán de a qué categoría jurídica pertenezcan. Por un lado, los derechos de los familiares reagrupados extranjeros están limitados, sobre todo en cuanto a su elegibilidad (quiénes pueden ser reagrupados), al estar restringido legalmente el concepto de familiar reagrupable. Por su parte, los derechos de los inmigrantes laborales están vinculados a su estatus legal. Los trabajadores extranjeros en situación regular disponen de la mayoría de los derechos civiles económicos y sociales, pero solo mientras mantengan su empleo.

Además, los extranjeros que gozan de un permiso de residencia permanente (los *denizens*) gozan de plenos derechos civiles, sociales y económicos, pero no de derechos de participación política, salvo excepciones limitadas a las elecciones locales bajo criterios de reciprocidad con sus países de origen. En cambio, los inmigrantes en situación irregular solo están amparados por la legislación internacional de derechos humanos, que es de difícil aplicación salvo en cuanto aparece reflejada y garantizada en la Constitución, y con los límites establecidos por el Tribunal Constitucional. Finalmente, los extranjeros que se naturalizan como españoles, pasan a ser titulares de todos los derechos ciudadanos, incluidos los derechos políticos.

Esta categorización tan limitadora de derechos humanos individuales tiene que cambiar. Coincidió con Ruíz-Vieytez (2006) cuando afirma que: “La gestión democrática de la diversidad, con el consiguiente encaje de las minorías en espacios formalmente democráticos es, posiblemente, el mayor reto que pueden plantearse la Política y el Derecho ante el siglo XXI” (Ruíz-Vieytez, 2006, pág. 78).

Para la inmensa mayoría de la doctrina científica que trabaja sobre la cuestión de los derechos de los inmigrantes en España (puedo citar, como ejemplos destacados, a Chueca, De Lucas o a Pérez Luño) existe la necesidad insoslayable de superar la equiparación entre

ciudadanía y nacionalidad que provoca, entre otros efectos, la exclusión de los extranjeros. Este convencimiento se plasma en diferentes aproximaciones para conseguir dicha superación. Pérez Luño apuesta por una “ciudadanía multilateral” cuya meta última sería recuperar el proyecto humanista cosmopolita de la modernidad. Por su parte, Ferrajoli propone, ante la discriminación y el privilegio que supone la ciudadanía, o bien suprimirla, o bien reconocer una ciudadanía universal (Ferrajoli, 2002).

El reconocimiento a algunos de los extranjeros residentes del derecho de sufragio en las elecciones locales es un avance hacia la ciudadanía, pero su no extensión ni a un colectivo mucho mayor, ni a elecciones autonómicas y generales, en razón de la sagrada soberanía nacional, es la consolidación de una idea de nacionalidad apegada a aquel patrón que equipara ciudadanía y nacionalidad, que es ajena al principio democrático. En esta línea de pensamiento, son significativas las palabras de Costa & Aláez (2008) cuando dice que:

(...) el perfecto huésped es el que hace que el anfitrión se sienta como en su casa, algo que en términos jurídico significa que la adquisición de la nacionalidad por residencia se condiciona a la previa acreditación de un suficiente grado de integración en la sociedad, su cultura y su estilo de vida. Sin embargo, el principio democrático comporta un cambio de patrón y, siguiendo el símil, obliga al anfitrión a que, después de un tiempo viviendo con el huésped bajo el mismo techo legal y sosteniendo ambos por igual las cargas de la hacienda, acepte que éste participe en las decisiones comunes, como un anfitrión más, sin renunciar a su estilo de vida siempre que no contradiga la Constitución (Costa & Aláez, 2008, pág. 17) .

Si se parte de una concepción de los derechos fundamentales como privilegios, como bienes primarios, como parte de la riqueza nacional, y no como auténticos derechos, se justifica una visión de aquellos como algo que va unido a la pertenencia a la comunidad política y que debe estar vetado a aquellos “ajenos” a ella, es decir, a los extranjeros. Esta concepción “patrimonialista” de los derechos fundamentales es incompatible con la propia esencia de estos derechos, que tienen su raíz en la dignidad humana y que, en palabras de Peces-Barba: “todos afectan a las dimensiones básicas del libre desarrollo de la personalidad y todos son derechos del hombre y no sólo del ciudadano” (Peces-Barba, 1995, pág. 433).

En una línea similar, Álvarez piensa que se trataría de no convertir los derechos del hombre en derechos del ciudadano, de no concebir los derechos fundamentales como privilegios vinculados a un estatus, para lo cual habría que “superar la vinculación de ciudadanía y nacionalidad, lo que permitiría ampliar su titularidad mediante el uso de mecanismos de acceso más flexibles. (...) desvincular los derechos básicos del hombre del concepto de ciudadanía, superando su concepción como privilegio institucionalizado, para recuperar así su condición de auténticos derechos fundamentales” (Álvarez S. , 2006, pág. 204).

La evolución histórica de la ciudadanía nos muestra que, en su esencia y en su origen, se trata de una institución claramente emancipadora de las personas frente a los abusos de los

poderes públicos y privados. De ahí que piense que haya que recuperar, en la actualidad, ese espíritu esencial y primigenio, desde el respeto a los derechos humanos de todos (y no solo de una parte) y a la interacción de los procesos culturales de todas las personas que conviven en una sociedad. A pesar de que los derechos económicos y sociales asociados a la inserción laboral se han ido ampliando paulatinamente a todos los trabajadores, independientemente de su condición de español o de extranjero desde las últimas décadas del siglo XX, es mucho el camino que queda por recorrer en la equiparación de derechos entre unos y otros.

En la sociedad española del siglo XXI existe un claro desencanto hacia la política y los políticos por parte de buena parte de los ciudadanos, tal como indican las encuestas de opinión. Este hecho ha llevado a (o quizá, ha sido provocado por) que los ciudadanos nos hayamos desentendido de lo que precisamente supone ser ciudadano: luchar para que se respeten los derechos humanos y porque nuestras comunidades (nótese que no hablo de Estados) sean lugares mejores donde vivir y donde poder desarrollarnos como verdaderos seres humanos, en igual dignidad y con el máximo respeto mutuo. Ser ciudadano no es solo, por tanto, ejercer el derecho de voto en las elecciones que se celebran periódicamente. Es participar en la creación de políticas que atiendan las necesidades de los seres humanos y que conviertan a nuestras sociedades en lugares mejores para vivir y convivir. Quizá sería bueno recuperar esa concepción de ciudadanía del humanismo cívico que busca el bien común desde el cultivo de las virtudes.

En este aspecto, los medios de comunicación juegan un papel esencial, ya que coadyuvan a crear y modificar la opinión pública, ponen en la palestra los problemas y las exigencias de la ciudadanía y pueden presionar a los poderes públicos para introducir en sus agendas políticas las demandas ciudadanas (las demandas de todas las personas, ciudadanas o extranjeras, deberíamos poder decir). De ahí que el análisis que se realiza en este trabajo sobre el tratamiento que lleva a cabo la prensa sobre las políticas que se proyectan en relación con el fenómeno migratorio de la última década tenga como objetivo comprobar cómo se plasma esta responsabilidad social que tienen los medios de comunicación en la defensa de los derechos humanos, en general, y de los de las personas inmigrantes, en particular.

6 EL RÉGIMEN JURÍDICO DE LA EXTRANJERÍA EN EL DERECHO INTERNACIONAL, EN LA UNIÓN EUROPEA Y EN ESPAÑA

6.1 Introducción

Una vez analizado el fenómeno de la inmigración y la extranjería, desde un punto de vista histórico, apuntando especialmente sus causas económicas y sus relaciones con el concepto de ciudadanía, es preciso, en este momento, abordar el régimen jurídico actual de la extranjería en el Derecho Internacional, en el Derecho de la Unión Europea y en el Derecho español. Se tratará, necesariamente, de un repaso muy general, debido a la cantidad, amplitud y complejidad de la normativa aplicable a la materia en los tres ámbitos indicados. El objetivo de este capítulo es acabar de mostrar la evolución de los derechos de los extranjeros que inicié en el capítulo anterior, entonces desde una perspectiva histórica contemporánea, para analizar ahora el desarrollo que se ha producido en esta materia en las últimas décadas. De esta manera, el análisis de la prensa que realizo en los siguientes capítulos partirá de un marco teórico muy definido, algo que, sin duda, ayudará sobremanera a relacionar el contenido de la prensa, que es el objeto de esta investigación, con los conceptos jurídicos que se han ido desgranando a lo largo de los capítulos previos.

Antes de comenzar a analizar el régimen jurídico de las migraciones, es importante que, en primer lugar, delimite una serie de conceptos, tales como el de migrante, refugiado o extranjero. Una forma de definir a la persona migrante, desde el punto de vista del Derecho Internacional, entendida como aquella que se desplaza de un Estado a otro, con intención de cierta permanencia, a diferencia del mero turista, es diferenciarla de situaciones afines, como la institución del refugio. Es claro que, en el caso de los refugiados, la salida de las personas de sus países de origen se produce por factores de coerción externa (persecuciones políticas, conflictos, etc.). El Derecho Internacional dispone de un régimen jurídico casi universal de protección a los refugiados. La Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, ratificada por más de 140 países, considera como refugiado, en su artículo 1.A.2, a la persona que “debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país; o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él.”

Por su parte, el derecho de asilo, tal como lo recoge la normativa española, es la protección dispensada a los nacionales no comunitarios o a los apátridas a quienes se reconozca la condición de refugiado (artículo 2 de la Ley 12/2009, de 30 de octubre, Reguladora del Derecho de Asilo y de la Protección Subsidiaria).

En cambio, aquellas personas que abandonan su lugar de origen a resultas de una catástrofe humanitaria o de la naturaleza son los denominados “desplazados”. Se trataría de: “Personas o grupos de personas que han sido forzadas u obligadas a abandonar sus hogares o lugares de residencia habitual, en particular como resultado de o para evitar los efectos del conflicto armado, situaciones de violencia generalizada, violaciones de derechos humanos o desastres naturales o causados por el hombre, y que no han cruzado fronteras reconocidas internacionalmente” (Naciones Unidas, Informe analítico del Secretario General sobre los desplazados internos, documento E/CN.4/1992/23).

En relación con el término “migrante”, según el glosario del sitio web de la Organización Internacional para las Migraciones (IOM, según sus siglas en inglés): “abarca usualmente todos los casos en los que la decisión de migrar es tomada libremente por la persona concernida por «razones de conveniencia personal» y sin intervención de factores externos que le obliguen a ello. Así, este término se aplica a las personas y a sus familiares que van a otro país o región con miras a mejorar sus condiciones sociales y materiales y sus perspectivas y las de sus familias⁶¹”.

La normativa sobre la migración internacional suele restringirse a la cuestión de los trabajadores migratorios, lo que ha permitido incluso dar un trato diferenciado a supuestos específicos de migración laboral: trabajadores de temporada, trabajadores transfronterizos, etc. Veremos esta cuestión con mayor profundidad un poco más adelante, en el epígrafe 6.2.4.

En virtud de estas consideraciones, la Relatora Especial de la Comisión de Derechos Humanos de la Organización de Naciones Unidas propuso una definición básica de migrante con estos elementos (Rodríguez, 2000, párrafo 36):

- a) Las personas que están fuera del territorio del Estado de su nacionalidad o ciudadanía y no sujetos a su protección jurídica y se encuentran en el territorio de otro Estado.
- b) Que no disfrutan del reconocimiento jurídico general de derechos, inherente al otorgamiento de la condición de refugiado, residente permanente, naturalizado u otra análoga por parte del Estado de acogida.

⁶¹ Concepto de “migrante” según el glosario del sitio web de la Organización Internacional para las Migraciones: <http://www.iom.int/cms/es/sites/iom/home/about-migration/key-migration-terms-1.html#Migrante>

c) Y que no disfrutaran tampoco de una protección jurídica general de sus derechos fundamentales en virtud de acuerdos diplomáticos, visados u otros acuerdos.

Esta enunciación distingue las migraciones internacionales de la situación de extranjería, entendida en sentido estricto, y que se refiere a las personas que dejan su lugar de origen por motivos diversos pero siempre por razones de conveniencia personal y que están sujetos a la protección jurídica del Estado del que son nacionales. El régimen jurídico internacional de la extranjería es, como veremos más adelante (epígrafe 6.2), claro, y consiste en la obligación del Estado huésped de garantizar a los extranjeros los derechos humanos básicos así como el derecho de acceder a la justicia para su defensa.

El extranjero es, por definición, toda aquella persona que no es nacional del Estado donde se encuentra. La Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros en España y su Integración Social (en adelante, LOEX o ley de extranjería), define así al extranjero en su artículo 1.1: “Se consideran extranjeros, a los efectos de la aplicación de la presente Ley, a los que carezcan de la nacionalidad española.” Se trata, como vemos, de una definición negativa, que surge desde la exclusión de un colectivo, en principio minoritario, respecto del conjunto de ciudadanos nacionales. Sin embargo, hay extranjeros a los que no se les aplicará la normativa general de extranjería en España. Se trata de los ciudadanos de los Estados miembros de la Unión Europea, así como los que forman parte del Acuerdo Europeo de Libre Comercio (Islandia, Liechtenstein y Noruega, más Suiza). Esto es así en virtud de los acuerdos internacionales que conforman la ciudadanía europea y un espacio de libre circulación de personas, bienes, capitales y servicios. Además, determinados familiares de estos nacionales, pertenecientes a otros países diferentes a los citados también podrán gozar de ese estatus especial, de práctica equiparación, en casi todos los ámbitos, a los ciudadanos españoles, en lo que a derechos se refiere. Me detendré más a fondo en este aspecto en el epígrafe 6.4.3.

Se trata ahora de apuntar algunas claves para entender por qué existe una regulación de los derechos del extranjero en diversos ámbitos: internacional, comunitario europeo y estatal. Según Corriente (1974, págs. 223-224): “mediante la configuración de la relación jurídico-política «nacionalidad», el Estado determina qué personas, de entre la totalidad de las que están sometidas a su jurisdicción, habiten o no dentro de sus fronteras, tienen la condición de súbditos propios y gozan, por tanto, del estatuto jurídico correspondiente. (...) La determinación de la nacionalidad se configura, desde el punto de vista del Estado, como un contenido de la soberanía.” Para Goig (2008) según el concepto tradicional, la soberanía del Estado es exclusiva y absoluta dentro de su propio territorio y cualquier limitación impuesta a

su ejercicio por un poder o autoridad exterior implicaría un menoscabo a su independencia. Por tanto, en principio, están sometidos por igual a las leyes y a la jurisdicción de cada Estado todos cuantos se encuentren en su territorio, temporal o permanentemente, y sean nacionales o extranjeros, y también los bienes sitos dentro de sus fronteras y las relaciones jurídicas que sobre ellos se establezcan. Cualquier excepción a esas normas generales habrá de derivarse de la libre voluntad del Estado mismo, es decir, ha de estar admitida por sus propias leyes o en los convenios por él suscritos. De ello se deriva que es inherente a esa soberanía del Estado su facultad de prohibir la entrada en su territorio a determinados extranjeros o grupos de extranjeros, siempre que se haga por motivos justificados.

La regulación de la nacionalidad y del régimen administrativo de entrada, permanencia y salida de los extranjeros se consideró, durante mucho tiempo, como una competencia propia del Derecho interno de cada Estado, de tal manera que cada Estado pudiera libremente decidir, en función de sus intereses nacionales, la extensión y el ámbito de los derechos que considerara otorgar a los extranjeros. Pero también es cierto que, de la misma manera que los compromisos internacionales que cada Estado ha asumido han ido atemperando esta inicial competencia interna en materia de definición y delimitación de ámbitos del derecho de extranjería, se ha ido limitando la potestad interna de los Estados a la hora de definir, con exclusividad y sin atenerse a ciertos principios, el régimen jurídico de los inmigrantes.

La consideración del carácter de persona del extranjero, con el consiguiente reconocimiento de una serie de derechos inalienables (los derechos humanos), ha determinado una importante tensión entre la regulación de los derechos fundamentales en los diferentes textos internacionales y la inicial competencia exclusiva de los Estados sobre la materia. Estas normas de Derecho Internacional, desde el momento en que son firmadas y ratificadas por los Estados, pasan a formar parte de su Derecho interno, lo que implica la aplicación directa de un amplio sector del Derecho Internacional en el seno, en lo que ahora nos afecta, de nuestro ordenamiento jurídico español. Incluso en el ámbito de la Unión Europea, la “Declaración relativa a la nacionalidad de un Estado miembro”, documento anexo al Tratado de Maastricht (1992), establece que cuando en el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea se haga referencia a los nacionales de los Estado miembros, la cuestión de si una persona posee una nacionalidad determinada se resolverá únicamente remitiéndose al Derecho nacional del Estado miembro de que se trate.

Cada Estado puede, en definitiva, establecer los requisitos materiales y los cauces procesales que estime convenientes para la adquisición de la nacionalidad, y en el caso español, el contenido de la regulación de la nacionalidad se remite al Código Civil para

determinar las formas de adquisición de la nacionalidad a las que pueden acogerse los extranjeros. No obstante, España deberá tener en cuenta lo regulado en la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, cuyo artículo 15 establece que: “1. Toda persona tiene derecho a una nacionalidad. 2. A nadie se privará arbitrariamente de su nacionalidad ni del derecho a cambiar de nacionalidad”.

De lo apuntado hasta ahora se desprende que hay personas extranjeras a quienes se aplica una normativa especial, de casi total equiparación, en cuanto a derechos, con los españoles, que son los ciudadanos de países de la Unión Europea y a quienes no se aplica la normativa general de extranjería más que en el extraño caso de que les resultara más beneficiosa. En cuanto a la diferencia entre extranjero e inmigrante, se trata de una cuestión de matiz. El inmigrante sería el extranjero que ni es refugiado, ni asilado, ni turista, es decir, alguien cuya situación en el país de destino tiene cierta vocación de permanencia y no de mera visita. Desde la perspectiva jurídica, al inmigrante se le aplicará la normativa de extranjería que proceda en función de su situación personal. Es por ello que, a lo largo de este trabajo, se puede utilizar, en ocasiones, de forma indistinta ambos términos –extranjero e inmigrante– como si fueran sinónimos, una vez hechas aquí las matizaciones precisas.

Tras sentar estos conceptos, debemos ser conscientes de que la normativa que afecta a los derechos de los extranjeros se proyecta en varios niveles. Por ello, se presentará dicha regulación desde una triple perspectiva ya que, de acuerdo con Ferrer Peña (1989) el estatus jurídico del inmigrante puede obedecer a tres planteamientos:

a) Desde el punto de vista de la naturaleza individual, su cota máxima vendría dada por el reconocimiento de la extranjería como un derecho de la persona, cuyo fundamento es inherente al sistema de derechos y libertades de la persona humana, siendo su base jurídica más significativa la Declaración Universal de los Derechos humanos de 1948.

b) Desde un punto de vista de carácter estatal, ese estatus supone la aceptación del derecho de los Estados a limitar, en su propio interés, la admisión y permanencia de inmigrantes en su territorio, siendo su fundamento la soberanía de los Estados y la defensa de los intereses generales estatales.

c) Desde el orden internacional, a través de los principios de interrelación entre los Estados y la solidaridad internacional, concretada en pactos y tratados, el fundamento de este estatus del inmigrante está en la existencia de una sociedad internacional.

Estos enfoques no son compartimentos separados, sino que se complementan, siendo el internacional el que modera y hace compatibles los otros dos. El principio de la dignidad

intrínseca de todo ser humano se incardina en la concepción de los derechos humanos como algo que no forma parte del derecho interno de los Estados, sino que son expresión directa de aquélla.

Por esta razón, considero que el estudio del estatus de los derechos y libertades de los inmigrantes y, por consiguiente, la delimitación, tanto de su contenido, alcance y límites, como de la titularidad y ejercicio de los mismos por los inmigrantes, debe realizarse partiendo del análisis de los diferentes niveles en los que se regulan.

Para ello, en los siguientes bloques de este capítulo iré desgranando el régimen jurídico de los derechos de los extranjeros en el Derecho Internacional, haciendo especial énfasis en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, para continuar con un somero estudio de la política reciente de la Unión Europea en materia de inmigración, que se ha plasmado en sus correspondientes instrumentos jurídicos. A continuación, ya centrados en el Derecho interno español, me detengo en los artículos de la Constitución Española de 1978 donde se establece la situación jurídica de los extranjeros, básicamente el artículo 13, pero sin olvidar la importancia del resto del articulado, especialmente del artículo 10.1, que hace referencia a la dignidad de la persona como elemento constitutivo de los derechos fundamentales. En este punto, será de vital importancia hacer referencia a la doctrina del Tribunal Constitucional, quien, como órgano encargado de interpretar la Constitución, va a ir dando su parecer sobre qué derechos corresponden a los extranjeros y en qué medida. Finalmente, haré un repaso a la legislación orgánica reguladora de los derechos de los extranjeros, así como a los reglamentos que la han ido desarrollando.

6.2 La protección jurídica de las personas migrantes por el Derecho Internacional de los Derechos Humanos

En este apartado voy a analizar cuál es el papel del Derecho Internacional de los Derechos Humanos a la hora de establecer cuáles son los derechos de las personas migrantes y cómo se protegen y garantizan. Este nivel normativo internacional es de capital importancia, como veremos, puesto que establece el marco de referencia al que se tienen que ajustar las normativas europea y nacional española. Así, lo primero que estudiaremos será precisamente por qué estas normas internacionales sirven para delimitar los derechos de las personas extranjeras. En segundo término, mostraré cuáles son los derechos que establece el Derecho Internacional de ámbito universal para todas las personas en general y, para los extranjeros, en particular, desde el respeto a su dignidad humana. En tercer lugar, haré especial referencia al Convenio Europeo para la protección de los derechos y de las libertades fundamentales, nacido

en el seno del Consejo de Europa, al ser el instrumento jurídico de referencia en esta materia en toda Europa y, por tanto, también en España, como Estado parte de este convenio.

A continuación, abordaré las normas internacionales que regulan los derechos de los trabajadores migrantes, dado que el aspecto económico y laboral es esencial para entender el fenómeno migratorio, por lo que es imprescindible conocer, bien sea de forma somera, qué disposiciones han establecido la Organización Internacional del Trabajo, las Naciones Unidas o el Consejo de Europa en este ámbito. Finalizaré este apartado haciendo una breve referencia al régimen jurídico de los inmigrantes en situación irregular desde la perspectiva del Derecho Internacional.

6.2.1 El Derecho Internacional de los Derechos humanos como límite al legislador estatal

En el orden internacional, los diferentes tratados y convenios referentes a los derechos humanos conforman un núcleo de derechos que tienen su punto de referencia fundamental en el concepto de persona, de tal forma que su incumplimiento por parte de otras personas o instituciones, incluidos los Estados, supondría un grave e intolerable ataque contra la dignidad humana. El Instituto de Derecho Internacional (1989) manifestó que los derechos humanos no forman hoy parte de los asuntos internos de los Estados, sino que son la expresión directa de la dignidad de la persona, y la obligación de los Estados de asegurar su respeto, como derivación del reconocimiento de esta dignidad, es una obligación *erga omnes* que incumbe a todo Estado en su relación con la comunidad internacional en su conjunto, teniendo todo Estado un interés jurídico en su protección.

El artículo 1 de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 (DUDH) establece: “Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros.” Por su parte, el Convenio para la protección de los derechos humanos y de las libertades públicas, firmado en Roma el 4 de noviembre de 1950, reconoce en su tercer considerando: “Que la finalidad del Consejo de Europa es realizar una unión más estrecha entre sus miembros, y que uno de los medios para alcanzar esta finalidad es la protección y el desarrollo de los derechos humanos y de las libertades fundamentales.” También en la Carta Social Europea, adoptada en Turín el 18 de octubre de 1961, y que entró en vigor el 26 de febrero de 1965, se reconoce que el goce de los derechos sociales debe de estar asegurado sin discriminación fundada en la ascendencia nacional.

Por su parte, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966) considera en su Preámbulo que “la libertad, la justicia y la paz en el mundo tienen por base el reconocimiento

de la dignidad inherente a todos los miembros de la familia humana y de sus derechos iguales e inalienables” y reconocen que “estos derechos se derivan de la dignidad inherente a la persona humana”.

De ahí que los tratados y textos internacionales que regulan la materia de los derechos humanos constituyan, en estos momentos, el marco jurídico de la extranjería y, dentro de ella, ha de situarse la legislación y la actuación administrativa de los Estados, de forma que la libertad del legislador al configurar los derechos de los nacionales de terceros Estados es, sólo, relativamente amplia. Esto es así porque la diferencia de trato entre derechos de nacionales y extranjeros nunca podrá ser de tal calibre que se vulnere la dignidad de estos, plasmada en los diferentes derechos humanos. Así, en materia de derechos humanos, el legislador que regula, reconoce y desarrolla derechos fundamentales (entendidos estos como la plasmación de los derechos humanos en sede constitucional, si bien hay autores, como Peces-Barba que utilizan ambos términos como sinónimos) dispone de un margen de actuación acotado, de un lado, en lo que se refiere a su vinculación al cuadro de derechos reconocidos en su respectiva Constitución estatal (en nuestro caso, la vigente Constitución Española de 1978) y, de otro, al contenido de las obligaciones establecidas en sus relaciones internacionales, a través de los correspondientes textos normativos. Esto es especialmente cierto en el caso de España, si tenemos en cuenta que el artículo 10.1 de la Constitución Española (CE) dispone que: “Las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que la Constitución reconoce, se interpretarán de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España”. Además, en el apartado 2 del artículo 3 de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, redactado conforme a la Ley Orgánica 2/2009, insiste en esta interrelación entre legislación orgánica y normas internacionales sobre derechos humanos, al decir que: “Las normas relativas a los derechos fundamentales de los extranjeros serán interpretadas de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y con los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias vigentes en España, sin que pueda alegarse la profesión de creencias religiosas o convicciones ideológicas o culturales de signo diverso para justificar la realización de actos o conductas contrarios a las mismas”⁶².

A su vez, la Asamblea General de Naciones Unidas (1993), en el Preámbulo de su Resolución 48/141, proclama que “todos los derechos humanos son universales, interdependientes e indivisibles, y están relacionados entre sí, y que, por tanto, se debe de dar

⁶² Volveremos más adelante al artículo 10 CE por su extraordinaria importancia en relación con la delimitación de los derechos de los extranjeros en España.

a todos ellos la misma importancia”, y en el párrafo 3b de la parte dispositiva de la citada resolución reconoce expresamente que todos los derechos humanos (civiles, políticos, culturales, económicos y sociales) “son universales, indivisibles e interdependientes, y están relacionados entre sí, y que si bien se deben de tener en cuenta las particularidades nacionales y regionales y de las diversas tradiciones históricas, culturales y religiosas, los Estados, independientemente de sus sistemas políticos, económicos y culturales, deben de promover y proteger todos los derechos humanos y las libertades fundamentales”.

El respeto de la dignidad humana y la universalidad de los derechos humanos determinan, pues, que los Estados tengan la obligación de respetarlos a sus nacionales y a los extranjeros que se encuentran en su territorio, y así lo ha puesto de manifiesto en reiteradas ocasiones el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH)⁶³ cuando se ha enfrentado a violaciones manifiestas de los derechos de los inmigrantes, reconociendo la existencia de un principio relevante, el principio de igualdad y no discriminación en el goce de todos los derechos humanos, principio del ordenamiento internacional, aplicable, con carácter universal, sobre la base del artículo 2 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948):

Toda persona tiene todos los derechos y libertades proclamados en esta Declaración, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición. Además, no se hará distinción alguna fundada en la condición política, jurídica o internacional del país o territorio de cuya jurisdicción dependa una persona, tanto si se trata de un país independiente, como de un territorio bajo administración fiduciaria, no autónomo o sometido a cualquier otra limitación de soberanía.

De ahí que los derechos humanos, por su indisoluble vinculación a la dignidad humana, estén por encima de cualquier restricción y deban respetarse y hacerse respetar por los Estados y cualesquiera otras entidades o personas, respecto a todo ser humano, sin distinción de raza, religión, nacionalidad, origen social u otros motivos.

Dicho esto, según Goig (2008) los inmigrantes que se encuentren en territorio español y, por consiguiente, bajo la jurisdicción del Estado, sólo serán titulares de los derechos y libertades que reconoce la propia Constitución. Desde su punto de vista, los instrumentos internacionales no reconocen ni otorgan nuevos derechos al inmigrante, sino que aquellos se convierten en parámetro interpretativo, de forma tal que los derechos de los inmigrantes son los derechos constitucionales. La interpretación del estatus de los derechos de los inmigrantes se hará, pues, desde esta perspectiva, en primer lugar, por los propios parámetros que establece la Constitución, y, en segundo lugar, y de acuerdo con el alcance fijado en sede constitucional, se interpretarán de acuerdo y en el sentido de los tratados internacionales. No puedo estar totalmente de acuerdo con esta aseveración, puesto que, de ser así, si hacemos

⁶³ Entre otras, en la Sentencia del TEDH: Boujlifa vs. Francia, de 21 de octubre de 1997.

depender la existencia de un derecho humano de su positivación constitucional, históricamente nunca se habrían producido avances en materia de derechos humanos, avances que, eso sí, una vez reconocidos, deben incluirse posteriormente, de forma ineludible, en las Constituciones estatales para su mejor protección, garantía y disfrute.

6.2.2 Los derechos de los extranjeros según los tratados de derechos humanos de carácter universal

En este epígrafe veremos qué dicen los diversos tratados de derechos humanos de carácter universal sobre la situación jurídica de la persona extranjera. Lo primero que es necesario constatar es que los movimientos migratorios internacionales de personas implican, necesariamente, un desplazamiento que conlleve la salida y entrada de y hacia Estados diferentes. En este sentido, el artículo 13 DUDH dice: “1. Toda persona tiene derecho a circular libremente y a elegir su residencia en el territorio de un Estado. 2. Toda persona tiene derecho a salir de cualquier país, incluso del propio, y a regresar a su país.”

Como puede apreciarse, este artículo no reconoce el derecho de un particular a entrar en el territorio de un determinado Estado. Tampoco lo hace el artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP):

1. Toda persona que se halle legalmente en el territorio de un Estado tendrá derecho a circular libremente por él y a escoger libremente en él su residencia.
2. Toda persona tendrá derecho a salir libremente de cualquier país, incluso del propio.
3. Los derechos antes mencionados no podrán ser objeto de restricciones salvo cuando éstas se hallen previstas en la ley, sean necesarias para proteger la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de terceros, y sean compatibles con los demás derechos reconocidos en el presente Pacto.
4. Nadie podrá ser arbitrariamente privado del derecho a entrar en su propio país (Asamblea General de las Naciones Unidas, 1966).

Por su parte, el Comité de Derechos Humanos, órgano internacional encargado de velar por el cumplimiento por los Estados de las obligaciones contenidas en el PIDCP, ha comentado este artículo 12 en su Observación General núm. 15, titulada “Comentarios generales adoptados por el Comité de los Derechos Humanos: La situación de los extranjeros con arreglo al Pacto” (1986), señalando que:

5. El Pacto no reconoce a los extranjeros el derecho a entrar en el territorio de un Estado Parte ni de residir en él. En principio, corresponde al Estado decidir a quién ha de admitir en su territorio. Sin embargo, en determinadas circunstancias un extranjero puede acogerse a la protección del Pacto incluso respecto de cuestiones de ingreso o residencia, por ejemplo, cuando se plantean consideraciones de no discriminación, de prohibición de trato inhumano y de respeto de la vida de la familia.

6. El consentimiento para la entrada puede otorgarse con sujeción a condiciones relacionadas, por ejemplo, con la circulación, la residencia y el empleo. Un Estado puede imponer también condiciones generales a un extranjero que se halle en tránsito. No obstante, una vez que se les permite entrar en el territorio de un Estado Parte, los extranjeros tienen todos los derechos establecidos en el Pacto.

De la lectura de estos documentos se desprende que el Derecho Internacional concibe como un derecho humano el derecho de los particulares a salir del territorio del Estado y podría decirse que, además, hay un derecho a regresar al Estado de la propia nacionalidad.

En cuanto al reconocimiento del derecho de los Estados a expulsar a las personas que se encuentren en su territorio sin cumplir con los requisitos exigidos por él, el conocido como “derecho de expulsión”, aquéllos están facultados a no consentir la permanencia en el territorio de los que hayan penetrado en él contraviniendo las leyes de admisión y de los que, por su conducta ulterior, se consideren como elementos perturbadores o perjudiciales para el bien público. En este sentido, debe indicarse, en primer lugar, que los propios ordenamientos internos reglamentan la expulsión que, en ningún caso, puede resultar un acto arbitrario y discriminatorio y, en segundo lugar, que pese a la inexistencia de una norma que regule estos aspectos, el Derecho Internacional dispone de ciertas instituciones a las que pueden recurrir los Estados para proteger a sus nacionales, en caso de haber sido expulsados arbitrariamente de otro Estado. El artículo 13 del PIDCP expresamente prevé esta posibilidad: “El extranjero que se halle legalmente en el territorio de un Estado Parte en el presente Pacto sólo podrá ser expulsado de él en cumplimiento de una decisión adoptada conforme a la ley; y, a menos que razones imperiosas de seguridad nacional se opongan a ello, se permitirá a tal extranjero exponer las razones que lo asistan en contra de su expulsión, así como someter su caso a revisión ante la autoridad competente o bien ante la persona o personas designadas especialmente por dicha autoridad competente, y hacerse representar con tal fin ante ellas”.

El artículo 13 del PIDCP sólo se refiere a la salida obligatoria o expulsión de los extranjeros que se encuentren lícitamente en el territorio de un Estado parte, de modo que “quienes hayan entrado ilícitamente y los extranjeros que hayan permanecido más tiempo que el permitido por la ley o indicado en el permiso que se les haya extendido, no están amparados por sus disposiciones. No obstante, si la cuestión controvertida es la licitud de su entrada o permanencia, toda decisión a este respecto que desemboque en su expulsión o deportación debe adoptarse con arreglo a lo previsto en el artículo 13” (Comité de los Derechos Humanos, 1986).

A través de los tratados de protección internacional de los derechos humanos, los Estados se obligan a incorporar en su ordenamiento jurídico los derechos y libertades establecidos en el tratado en cuestión y a garantizar tales derechos y libertades a todos quienes residan en su

territorio. El artículo 2.1 del PIDCP es claro en este sentido, cuando señala que todos los Estados Partes deben velar por que se garanticen los derechos reconocidos en el Pacto “a todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción”. Es por ello que en su Observación general núm. 15 el Comité de Derechos Humanos (1986) ha señalado que, “una vez que se les permite entrar en el territorio de un Estado parte, los extranjeros legales tienen todos los derechos establecidos en el Pacto⁶⁴.”

Estos derechos de los extranjeros (al igual que los derechos de los nacionales) pueden quedar sometidos a ciertas restricciones que el Derecho Internacional permite, siempre que estén previstas por la ley, respondan a un objetivo legítimo y resulten proporcionadas. Por consiguiente, los textos internacionales de protección de los derechos humanos contienen, con frecuencia, una cláusula restrictiva general, como en el caso del artículo 29.2 de la DUDH:

En el ejercicio de sus derechos y en el disfrute de sus libertades, toda persona estará solamente sujeta a las limitaciones establecidas por la ley con el único fin de asegurar el reconocimiento y el respeto de los derechos y libertades de los demás, y de satisfacer las justas exigencias de la moral, del orden público y del bienestar general en una sociedad democrática.

También pueden prever que ciertos derechos y libertades se vean sometidos a limitaciones en su ejercicio, como lo hace el artículo 12.3 del PIDCP, en lo relativo a los derechos de libertad de circulación y residencia:

3. Los derechos antes mencionados no podrán ser objeto de restricciones salvo cuando éstas se hallen previstas en la ley, sean necesarias para proteger la seguridad nacional, el orden público, la salud o la

⁶⁴ De forma sintetizada, los derechos que el PIDCP recoge y que deben ser respetados por todos los Estados Parte son:

- 1) El derecho inherente a la vida, protegido por la ley, de modo que no pueden ser privados de la vida arbitrariamente.
- 2) No deben ser sometidos a torturas ni a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, ni pueden ser sometidos a esclavitud o servidumbre.
- 3) Los extranjeros tienen pleno derecho a la libertad y a la seguridad personal. Si son privados de su libertad con arreglo a derecho, deben ser tratados con humanidad y con el respeto a la dignidad inherente de su persona.
- 4) Un extranjero no puede ser encarcelado por no cumplir una obligación contractual.
- 5) Los extranjeros tienen derecho a libertad de circulación y libre elección de residencia, y tienen libertad para salir del país.
- 6) Los extranjeros deben gozar de igualdad ante los tribunales de justicia y tener derecho a ser oídos públicamente y con las debidas garantías por un tribunal competente, independiente e imparcial establecido por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación de carácter penal formulada contra ellos o para la determinación de sus derechos u obligaciones en un procedimiento judicial.
- 7) No puede aplicarse a los extranjeros legislación penal retroactiva y los extranjeros tienen derecho a que se les reconozca su personalidad jurídica.
- 8) Los extranjeros no pueden ser objeto de injerencias arbitrarias o ilegales en su vida privada, su familia, su domicilio ni su correspondencia.
- 9) Tienen derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión, y derecho a expresar sus opiniones.
- 10) Los extranjeros disfrutan del derecho de reunión pacífica y del derecho a asociarse libremente.
- 11) Pueden contraer matrimonio, sí tienen edad para ello. Sus hijos tienen derecho a las medidas de protección que su condición de menores requiere.
- 12) En los casos en que los extranjeros constituyen una minoría, según se definen éstas en el artículo 27, no se les denegará el derecho a que, junto con otros miembros de su grupo, disfruten de su propia vida cultural, profesen y practiquen su propia religión y empleen su propio idioma.
- 13) Los extranjeros tienen derecho a la protección de la ley en pie de igualdad.

moral públicas o los derechos y libertades de terceros, y sean compatibles con los demás derechos reconocidos en el presente Pacto.

La norma general es que se garanticen todos y cada uno de los derechos reconocidos en el Pacto, sin discriminación entre nacionales y extranjeros (siempre que se encuentren en situación legal) pues éstos se benefician del requisito general de no discriminación respecto de los derechos garantizados (artículo 2 del PIDCP). Esta garantía debe aplicarse por igual a extranjeros y nacionales.

Establecido lo anterior, ha de decirse que el propio Pacto prevé un estatuto jurídico diferente para nacionales y extranjeros, de tal modo que algunos de los derechos reconocidos en el Pacto son expresamente aplicables sólo a los nacionales. Es el caso de los derechos de participación política (artículo 25) o del derecho de acceso al territorio del Estado parte y el de residir en él (artículo 12.4).

Artículo 25: Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades:

- a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;
- b) Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores;
- c) Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

También resulta posible que un determinado derecho se limite o restrinja solamente para los extranjeros (no para los nacionales). Así puede ocurrir con los derechos a desplazarse libremente y a escoger el lugar de residencia. Son titulares de estos derechos: 1) los nacionales de un Estado pues, en principio, siempre se encuentran legalmente dentro del territorio de ese Estado, y 2) los extranjeros que residen legalmente dentro de un Estado. Estos últimos, no obstante, pueden ver restringido su disfrute. En tal caso, este trato diferente del dado a los nacionales deberá justificarse (artículo 13 PIDCP).

6.2.3 El sistema europeo de protección de los derechos humanos y los derechos de los extranjeros

Una vez analizados los tratados internacionales de carácter universal, es hora de fijarnos en los instrumentos regionales europeos. No entro a analizar los convenios aplicables en otras regiones del mundo, ya que mi objetivo, en este apartado, es delimitar el marco jurídico aplicable a los extranjeros que residen en España. Entre estos instrumentos internacionales del ámbito europeo destaca, sin duda, el Convenio Europeo para la protección de los derechos y

de las libertades fundamentales, hecho en Roma el 4 de noviembre de 1950 (en adelante, CEDH), que fue la primera actuación del Consejo de Europa. Su objetivo era tomar las medidas adecuadas para asegurar la garantía colectiva de algunos de los derechos enunciados en la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948) y se ha visto enriquecido por sucesivos Protocolos, que constituyen un todo unitario con el Convenio.

En relación con los derechos de entrada y libertad de circulación y residencia, si bien el derecho de un extranjero a entrar o permanecer en un país no está garantizado por el CEDH, no hay que olvidar que la política de migración de los Estados tiene que adecuarse a las obligaciones del Convenio, según manifestó el Tribunal Europeo de Derechos Humanos en el caso *Abdulaziz, Cabales And Balkandali vs. Reino Unido* (párrafos 59 y 60)⁶⁵.

En cuanto a la posibilidad de expulsión, el artículo 4.2 del Protocolo núm. 4 establece que: “Toda persona es libre de abandonar un país cualquiera, incluso el suyo”. El artículo 3 del mismo Protocolo, por su parte, prohíbe a los Estados proceder a la expulsión de sus nacionales: “1. Nadie puede ser expulsado, en virtud de una medida individual o colectiva, del territorio del Estado del cual sea ciudadano. 2. Nadie puede ser privado del derecho de entrar en el territorio del cual sea ciudadano”. Continúa el mismo Protocolo, en su artículo 4 que: “Quedan prohibidas las expulsiones colectivas de extranjeros”.

En cambio, las expulsiones individuales son posibles desde la normativa del Convenio aunque están sometidas a determinadas garantías de procedimiento reguladas en el artículo 1 del Protocolo núm. 7:

1. Un extranjero que resida legalmente en el territorio de un Estado no podrá ser expulsado sino en ejecución de una decisión dictada conforme a la ley, y deberá permitírsele:
 - a) exponer las razones que se opongan a su expulsión;
 - b) que su caso sea examinado; y
 - c) hacerse representar a tales fines ante la autoridad competente o ante la persona o personas designadas por esa autoridad.
2. Un extranjero podrá ser expulsado antes de ejercer los derechos enumerados en el párrafo 1 a), b) y c) de este artículo cuando su expulsión sea necesaria en interés del orden público o se base en motivos de seguridad nacional.

Estas garantías, similares a las establecidas en el PIDCP, se reconocen sólo para los extranjeros que residen de forma legal en el territorio de un Estado parte. El Convenio y sus protocolos, en definitiva, reconocen que, de acuerdo con el Derecho Internacional, los Estados partes tienen el derecho de controlar la entrada, residencia y expulsión de los extranjeros, y

⁶⁵ Dice el apartado 59 de la citada Sentencia TEDH: “the right of a foreigner to enter or remain in a country was not as such guaranteed by the Convention, but immigration controls had to be exercised consistently with Convention obligations”. Viene a manifestar que el derecho de un extranjero de entrar o permanecer en un país no está garantizado por la Convención, pero que los controles de inmigración deben ejercerse de forma coherente con las obligaciones de la Convención.

que el ejercicio de este derecho está sujeto al cumplimiento de las obligaciones del Convenio. Ahora bien, en su actividad jurisprudencial, el TEDH ha tratado de limitar esta capacidad de los Estados de restringir el goce por los extranjeros de los derechos y libertades reconocidos en el Convenio y sus protocolos. Así, ha señalado que los extranjeros en situación regular gozan de los derechos y libertades recogidos en el Convenio sin posibilidad de ser discriminados en razón de su nacionalidad.

El Convenio incluye un catálogo de derechos y libertades (Título I) que los Estados parte se comprometen a reconocer a toda persona dependiente de su jurisdicción (artículo 1), por tanto, independientemente de su adscripción nacional. Estos derechos y libertades, que recogemos por su importancia, son los siguientes: derecho a la vida (artículo 2); prohibición de la tortura (artículo 3); prohibición de la esclavitud y del trabajo forzado (artículo 4); derecho a la libertad y a la seguridad (artículo 5); derecho a un proceso equitativo (artículo 6); no hay pena sin ley (artículo 7); derecho al respeto a la vida privada y familiar (artículo 8); libertad de pensamiento, de conciencia y de religión (artículo 9); libertad de expresión (artículo 10); libertad de reunión y de asociación (artículo 11); derecho a contraer matrimonio (artículo 12); derecho a un recurso efectivo (artículo 13); prohibición de discriminación (artículo 14); prohibición del abuso de derecho (artículo 17).

Este catálogo de derechos humanos y libertades fundamentales se ha visto progresivamente ampliado a través de la aprobación de sucesivos protocolos adicionales, cuyo contenido consiste en la protección de nuevos derechos y libertades, en concreto: derechos a la propiedad privada, a la instrucción y a la celebración periódica de las elecciones libres (Protocolo adicional primero). Con posterioridad, se ha abolido la pena de muerte (Protocolos adicionales 6 y 13) y se han reconocido los siguientes derechos: prohibición de prisión por deudas, libertad de circulación, prohibición de la expulsión de los nacionales, prohibición de las expulsiones colectivas de extranjeros (Protocolo adicional 4); garantías del procedimiento en caso de expulsión de extranjeros, derecho al doble grado de jurisdicción en materia penal, derecho a indemnización en caso de error judicial, derecho a no ser juzgado o castigado dos veces, igualdad entre esposos (Protocolo adicional 7); prohibición de la discriminación (Protocolo adicional 12).

Además de este amplio catálogo de derechos del Convenio de Roma, es fundamental el mecanismo de control establecido (Título II), a cuya cabeza figura el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, cuyo trabajo en forma de resoluciones judiciales constituye la segunda vía de expansión del contenido del catálogo de derechos y libertades citados.

Las disposiciones del CEDH relativas expresamente a los derechos de los extranjeros son pocas, en concreto:

- Artículo 5.1, que se refiere a: “1. Toda persona tiene derecho a la libertad y a la seguridad. Nadie puede ser privado de su libertad, salvo en los casos siguientes y con arreglo al procedimiento establecido por la ley: (...) f) Si se trata de la detención o de la privación de libertad, conforme a derecho, de una persona para impedir su entrada ilegal en el territorio o contra la cual esté en curso un procedimiento de expulsión o extradición.”
- Artículo 14, que establece que: “El goce de los derechos y libertades reconocidos en el presente Convenio ha de ser asegurado sin distinción alguna, especialmente por razones de sexo, raza, color, lengua, religión, opiniones políticas u otras, origen nacional o social, pertenencia a una minoría nacional, fortuna, nacimiento o cualquier otra situación.”
- Artículo 16, según el cual: “Ninguna de las disposiciones de los artículos 10, 11 y 14 podrá ser interpretada en el sentido de prohibir a las Altas Partes Contratantes imponer restricciones a la actividad política de los extranjeros.”
- Los artículos 2 y 4 del Protocolo núm. 4 contemplan, respectivamente, el derecho de libre circulación de todas las personas, incluidos los extranjeros, que se hallen legalmente en el territorio de un Estado parte, y la prohibición de las expulsiones colectivas de extranjeros.
- Por su parte, el artículo 1 del Protocolo núm. 7 contiene las garantías procesales aplicables en caso de expulsión de emigrantes que residan legalmente en un Estado parte del CEDH.

6.2.4 El Derecho Internacional para los trabajadores migratorios

En este apartado voy a apuntar algunas de las normas internacionales que se han ido aprobando desde diferentes organizaciones internacionales como la Organización Internacional del Trabajo, la Organización de las Naciones Unidas o el Consejo de Europa. Dichas normas tienen como nexo común que van dirigidas a establecer el régimen jurídico de los trabajadores migrantes.

Empecemos este repaso por la Organización Internacional del Trabajo (OIT), que ha promovido una serie de convenios internacionales para proteger los derechos de los trabajadores, entre los que se incluyen algunas referencias importantes a los trabajadores inmigrantes. En primer lugar, citaré el Convenio sobre los trabajadores migrantes (revisado), de 1949 (núm. 97), que estipula que los Estados que lo ratifiquen deberán facilitar las migraciones internacionales con fines de empleo, estableciendo y manteniendo un servicio gratuito de asistencia y de información para los trabajadores migrantes. Los Estados deben aplicar un trato no menos favorable que el que se aplica a sus nacionales con respecto a un número de cuestiones que incluyen las condiciones de empleo, la libertad sindical y la seguridad social. Este convenio fue ratificado por España el 21 de marzo de 1967, siendo España, en aquel entonces, país de emigración.

En segundo lugar, me referiré al Convenio sobre los trabajadores migrantes (disposiciones complementarias), de 1975 (núm. 143), que extiende el campo de la igualdad entre los trabajadores migrantes con residencia legal y los trabajadores nacionales más allá de las disposiciones del Convenio de 1949 y dispone medidas para combatir las migraciones clandestinas e ilegales. Este Convenio había sido ratificado solo por 23 Estados en el momento de redactar este trabajo⁶⁶. España no es uno de ellos.

Por otra parte, ya en el marco de las Naciones Unidas, ha de hacerse referencia a la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, adoptada por la Asamblea General en su Resolución 45/158, de 18 de diciembre de 1990, y en vigor desde el 1 de julio de 2003, aunque no ratificada por España. La Convención, presidida por el principio de no discriminación en el reconocimiento de derechos (artículos 1 y 7), distingue entre derechos humanos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares (artículos 8 a 35), incluidos, por consiguiente, también los que se encuentren en situación irregular, y otros derechos de los trabajadores migratorios y sus familiares que estén documentados o se encuentren en situación regular (artículos 36 a 56). Además, la Convención, de forma parecida al Convenio núm. 143 de la OIT, recoge ciertos derechos y libertades de carácter económico y social, así como determinados derechos que son propios de la condición de migrante, como por ejemplo: 1) el derecho a salir libremente de cualquier Estado y a regresar a su Estado de origen (artículo 8); 2) la prohibición de verse privado de su autorización de residencia o permiso de trabajo ni expulsado por el solo hecho de no cumplir una obligación emanada de un contrato de trabajo, a menos que el

⁶⁶ Para ver la información actualizada sobre las ratificaciones de este Convenio sobre los trabajadores migrantes (disposiciones complementarias), de 1975 (núm. 143), se puede acudir a la dirección de Internet de la OIT: http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:11300:0::NO:11300:P11300_INSTRUMENT_ID:312288

cumplimiento de esa obligación constituya condición necesaria para dicha autorización o permiso (artículo 20).

España no ha ratificado ninguno de los dos últimos convenios citados, que cuentan con un número escaso de ratificaciones, aunque hayan sido suficientes para permitir su entrada en vigor, y que provienen, mayoritariamente, de Estados eminentemente emisores de personas migrantes. Sin embargo, como he tratado de exponer, buena parte de los derechos y libertades recogidos en estos convenios se corresponden con los incluidos en otros tratados internacionales ratificados por España, por lo que está internacionalmente obligada a su reconocimiento en los términos establecidos en tales tratados.

En el ámbito territorial europeo, cabe destacar la Convención europea relativa al estatuto jurídico de los trabajadores migrantes, de 24 de noviembre de 1977, auspiciada por el Consejo de Europa, y que se refiere a los trabajadores en situación regular de algún Estado parte en el territorio de otro (artículo 1) y que reglamenta los principales aspectos de la situación jurídica de los trabajadores migratorios: contratación, viaje, exámenes médicos, contrato de trabajo, estancia, retorno, etc. Esta convención, que fue innovadora en su momento, al contemplar, por ejemplo, diversos tipos de trabajadores migrantes (transfronterizos, artistas, marinos, de temporada, etc.), está en vigor desde el 1 de mayo de 1983 y fue ratificada por España el 6 de mayo de 1980.

Como colofón, no se puede dejar de citar la Carta Social Europea (1961), auspiciada también por el Consejo de Europa y que, aunque no tiene por objeto regular específicamente los derechos de los trabajadores migrantes, sí que aborda, puntualmente, la cuestión de los derechos sociales de los trabajadores migrantes. El artículo 18, en concreto, prevé el derecho a ejercer una actividad lucrativa en el territorio de las otras Partes contratantes, de modo que los Estados se comprometen a:

Para garantizar el ejercicio efectivo del derecho a ejercer una actividad lucrativa en el territorio de cualquiera de las otras Partes Contratantes, las Partes Contratantes se comprometen:

1. A aplicar la normativa existente con espíritu liberal.
2. A simplificar las formalidades vigentes y a reducir o suprimir los derechos de cancelación y otras tasas que deban ser pagadas por los trabajadores extranjeros o por sus empleadores.
3. A liberalizar, individual o colectivamente, las normas que regulan el empleo de trabajadores extranjeros. Y reconocen:
4. El derecho de sus ciudadanos a salir del país para ejercer una actividad lucrativa en el territorio de las demás Partes Contratantes.

El artículo 19, por su parte, regula los derechos de los trabajadores migrantes y sus familias a protección y asistencia, entre los que se incluyen derechos relacionados con el proceso migratorio, como, por ejemplo, el derecho a un trato no menos favorable que los

nacionales en lo referente a remuneración y condiciones de empleo, afiliación sindical y disfrute de las ventajas derivadas de los convenios colectivos; o sobre alojamiento, impuestos, tasas y contribuciones relativas al trabajo; el derecho a emprender acciones judiciales sobre cuestiones relativas a la tutela de tales derechos; o el derecho a la repatriación de beneficios o de ahorros.

6.2.5 Los derechos de los trabajadores en situación irregular

Ya hemos visto que los tratados internacionales de protección de los derechos humanos permiten que los Estados establezcan una diferencia de trato entre los propios extranjeros, en razón de que se encuentren lícita o ilícitamente en su territorio. Esta última cuestión de si un extranjero se encuentra legalmente dentro del territorio de un Estado está regida por el Derecho interno, que puede someter a restricciones la entrada de un extranjero al territorio de un Estado, siempre que se adecúen a las obligaciones internacionales de ese Estado. El Comité de Derechos Humanos ha sostenido, en relación con este aspecto, que se debe considerar que un extranjero que hubiese entrado ilegalmente a un Estado, pero cuya condición se hubiese regularizado, se encuentra legalmente dentro del territorio (Jover, Ortega, & Ripol, 2010).

El PIDCP (1966), por su parte, reconoce esta diferencia de trato, por ejemplo, respecto de los derechos a la libertad de circulación y residencia (artículo 12) y de los derechos establecidos en el artículo 13: “El extranjero que se halle legalmente en el territorio de un Estado Parte en el presente Pacto sólo podrá ser expulsado de él en cumplimiento de una decisión adoptada conforme a la ley; y, a menos que razones imperiosas de seguridad nacional se opongan a ello, se permitirá a tal extranjero exponer las razones que lo asistan en contra de su expulsión, así como someter su caso a revisión ante la autoridad competente o bien ante la persona o personas designadas especialmente por dicha autoridad competente, y hacerse representar con tal fin ante ellas.” Este artículo pretende establecer ciertas garantías procedimentales y recordar que existen una serie de derechos y libertades de carácter universal, respecto de los cuales no cabe establecer ningún trato diferenciado entre personas en diferente situación legal.

En su ámbito, el CEDH reconoce la posibilidad de que los Estados limiten el ejercicio de ciertos derechos específicos de los extranjeros (libertad de circulación y de residencia), o establecer restricciones a su actividad política (artículo 16), pero impide que se produzcan abusos de derecho (artículo 17):

Prohibición del abuso de derecho: Ninguna de las disposiciones del presente Convenio podrá ser interpretada en el sentido de que implique para un Estado, grupo o individuo, un derecho cualquiera a dedicarse a una actividad o a realizar un acto tendente a la destrucción de los derechos o libertades reconocidos en el presente Convenio o a limitaciones más amplias de estos derechos o libertades que las previstas en el mismo.

Pero, como también se ha examinado, las instituciones internacionales han hecho especial hincapié en el reconocimiento de ciertos derechos humanos a los migrantes en situación irregular. ¿Cuáles son estos derechos? Si seguimos la recapitulación propuesta por Jover (2010, págs. 66-67) podríamos dibujar la siguiente tabla (Tabla 6-1):

Tabla 6-1: Derechos de las personas inmigrantes aunque se encuentren en situación irregular según las normas de Derecho Internacional de los Derechos Humanos

Derechos fundamentales de la persona	Principales elementos del derecho a la tutela judicial y al debido proceso	Otros derechos sustantivos	Ciertos derechos que son propios de la condición de migrante
Derecho a la vida y la integridad corporal de las personas.	<i>Habeas corpus.</i>	Derecho a la libertad de opinión, expresión, pensamiento, conciencia y religión.	Derecho a salir libremente de cualquier Estado y a regresar a su Estado de origen.
Prohibición de la tortura y otros tratos crueles o degradantes.	Presunción de inocencia.	Prohibición de la interferencia arbitraria en la vida privada, la correspondencia personal y otras comunicaciones.	Prohibición de verse privado de su autorización de residencia o permiso de trabajo ni expulsado por el solo hecho de no cumplir una obligación emanada de un contrato de trabajo, a menos que el cumplimiento de esa obligación constituya condición necesaria para dicha autorización o permiso.
Prohibición de la esclavitud y el trabajo forzoso.	Derechos mínimos para un juicio imparcial.	Prohibición de la privación arbitraria de sus bienes.	Ninguna persona que no sea un funcionario autorizado por la ley podrá confiscar, destruir o intentar destruir documentos de identidad, autorizaciones de entrada, estancia, residencia o permanencia en el territorio de un país ni permisos de trabajo.
No retroactividad de la ley penal.		Prohibición de prisión por deudas.	Prohibición de expulsiones colectivas y garantía de que cada caso de expulsión será examinado y decidido individualmente.
		Derecho al reconocimiento de su personalidad jurídica.	Derecho a la asistencia consular.
		Derecho a la libertad y la seguridad de la persona.	Derecho de reunión y sindicación.
			Derecho a recibir un trato que no sea menos favorable que el que reciben los nacionales del Estado de empleo en lo tocante a la seguridad social.
			Derecho a recibir asistencia médica urgente.

			Derecho de los hijos a tener un nombre, al registro de su nacimiento y a tener una nacionalidad, así como a acceder a la educación en condiciones de igualdad de trato con los nacionales del Estado de que se trate.
			Obligación de los Estados de velar por que se respete la identidad cultural de los trabajadores migratorios y sus familiares.
			Derecho a transferir sus ingresos y ahorros.
			Derecho a ser informados de sus derechos como migrantes.
			Derecho a recibir un trato que no sea menos favorable que el que reciben los nacionales del Estado de empleo en lo tocante a remuneración y otras condiciones de trabajo.

Fuente: Elaboración propia a partir de (Jover, Ortega, & Ripol, 2010)

La Tabla 6-1 muestra una clasificación de los derechos que poseen todas las personas inmigrantes, se encuentren en situación regular o irregular. En un primer grupo, tendríamos los derechos fundamentales de la persona, tales como el derecho a la vida y a la integridad física, la prohibición de la tortura, de la esclavitud o de los trabajos forzados, así como la irretroactividad de las leyes penales. Son todos ellos derechos especialmente vinculados a la dignidad de la persona y a la consideración que esta merece en cuanto tal.

Un segundo conjunto de derechos tienen que ver con el derecho a la tutela judicial efectiva y a un proceso con todas las garantías, tales como el *habeas corpus* (la puesta a disposición judicial en un corto plazo de tiempo para evitar detenciones prolongadas sin control judicial), el derecho a la presunción de inocencia y otros que aseguren que, en caso de tener que celebrarse un juicio en el que la persona extranjera sea parte, se realice de forma imparcial. Son estos derechos instrumentales, necesarios para poder evitar abusos de poder y poner coto a situaciones de desprotección legal.

La tercera columna presenta otros derechos sustantivos, como la libertad de expresión, ideológica o religiosa, el derecho a la vida privada, a la propiedad, a que se reconozca al extranjero como sujeto de derecho y el derecho a la libertad. Todos ellos podríamos decir que son derechos civiles básicos, de los que nadie debería ser privado, independientemente de su situación administrativa, por su relevancia para poder desarrollar un plan de vida.

Finalmente, la última columna presenta derechos propios de la condición de inmigrante, todos ellos, por tanto relacionados con la libertad para abandonar el país, la protección de la documentación identificativa de la situación del extranjero, la protección consular, así como otra serie de derechos sociales de tipo asistencial o laboral, así como derechos políticos, como el derecho de reunión y sindicación, entre otros.

6.2.6 Conclusiones

Como hemos podido observar, el Derecho Internacional es muy rico en convenios e instrumentos que tratan la situación jurídica de las personas migrantes. En este ámbito, son especialmente importantes las normas de Derecho Internacional de los Derechos Humanos, puesto que establecen los mínimos denominadores comunes que se deben respetar, en materia de derechos, por parte de todos los Estados, en sus respectivos regímenes jurídicos internos. Es fundamental tener presente que estas normas internacionales forman parte del derecho interno español desde el momento en que son ratificadas por España. No solo eso, sino que, además, se encuentran en un nivel jerárquico superior en relación con todo el

ordenamiento jurídico interno, salvo la Constitución. Esta circunstancia dota a estos instrumentos internacionales de una importancia crucial.

Tras el análisis de estas normas, se puede constatar que no se reconoce un derecho a inmigrar, un *ius migrandi*. Solo se reconoce un derecho a emigrar, a salir de un Estado, y un derecho a retornar al propio país, pero no existe un derecho a inmigrar. Si tenemos en cuenta que los tratados internacionales, en general, y los que regulan derechos humanos, en especial, nacen del compromiso de los Estados que los negocian, no puede sorprendernos este hecho. Si se reconoce un derecho a salir de un país es porque cuando se aprobaron la DUDH (1948) o el PIDCP (1966), la comunidad internacional se encuentra, o bien recién terminada la Segunda Guerra Mundial, o bien en medio de una Guerra Fría. En ambos periodos se produjeron graves vulneraciones del derecho a la libertad de circulación de las personas. Es por ello, lógico, que se alcanzara un acuerdo para que se admitiera el derecho de toda persona a abandonar un país. Por otra parte, no tendría justificación impedir a una persona que regresara al país del que es nacional.

El valor de todas estas normas a las que he hecho referencia en este bloque está en que han permitido concretar cuáles son los derechos de los extranjeros, lo que va a facilitar su exigibilidad y protección en el ámbito interno de los Estados. Sin embargo, en el aspecto negativo, cabe señalar que algunas de las normas que pretendían mejorar las condiciones de los trabajadores migrantes y sus familias no han sido ratificadas por los Estados actualmente receptores de inmigrantes, lo cual no deja de ser un planteamiento hipócrita, en el sentido de que son los intereses, generalmente económicos o políticos, los que dirigen las decisiones de los gobernantes, y no un verdadero empeño por reforzar y ampliar los derechos humanos de todas las personas. Es esta, desgraciadamente, una constante de nuestra historia.

6.3 La política migratoria de la Unión Europea

En este apartado voy a dar un breve repaso por algunos de los aspectos claves de la política de la Unión Europea en materia migratoria, para lo que me centraré en aquellos aspectos que tienen más que ver con los derechos que se reconocen a los extranjeros no comunitarios. Veremos que la Unión Europea está cobrando, cada vez más, un mayor protagonismo en la regulación de la inmigración, a expensas de sus Estados miembros. Esto ha provocado que la normativa española sobre inmigración siga una dirección muy clara hacia un control de los flujos migratorios, más intenso y restrictivo. Como el objetivo principal de este

capítulo es establecer un marco de referencia sobre cómo están regulados los derechos de los extranjeros en España que sirva de punto de partida conceptual para la investigación del tratamiento informativo de esta cuestión en la prensa analizada, este examen a las políticas europeas ha de ser forzosamente breve.

6.3.1 Evolución de la política migratoria de la Unión Europea

Podemos acordar con Goig (2008) que uno de los rasgos que han caracterizado la política comunitaria sobre migraciones ha sido la postura anárquica, dispersa y defensiva que la Unión Europea ha adoptado en materia de procesos migratorios, puesto que ha constituido uno de los puntos de resistencia en que, con mayor fuerza, se ha manifestado la tendencia de los Estados a salvaguardar su propia soberanía, de forma que las políticas migratorias se han considerado como competencias internas de los Estados.

Hasta el Acuerdo Schengen, de 14 de junio de 1985 y el Convenio de Dublín de 15 de junio de 1990, la política migratoria fue considerada como un asunto totalmente interno de los Estados. El Acuerdo Schengen constituyó un elemento importante en lo que a la regulación de los flujos migratorios se refiere, puesto que inició el camino hacia la instauración de la libre circulación de ciudadanos comunitarios dentro de las fronteras comunitarias, a través de la eliminación progresiva de controles fronterizos internos, mientras se mantenían los externos, aunque respecto a éstos últimos se puso de manifiesto que debía existir una necesaria homogeneización. El Reglamento 562/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de marzo, estableció un código comunitario de normas para el cruce de personas por las fronteras. Es el conocido como Código de fronteras Schengen que, además de definir la noción de “frontera exterior” (artículo 2.2), establece que estas fronteras exteriores sólo podrán cruzarse por los pasos fronterizos y durante las horas de apertura establecidas (artículo 4), indicando también los documentos que se deberán poseer a estos efectos.

Aunque las anteriores reformas de los Tratados constitutivos de la Comunidad Europea contenían referencias a la política migratoria, ésta no pasó a ser un objetivo de la Unión Europea hasta la aprobación, en 1997, del Tratado de Ámsterdam. En efecto, desde este momento, el artículo 2 del Tratado de la Unión Europea (TUE) estableció que:

La Unión ofrecerá a sus ciudadanos un espacio de libertad, seguridad y justicia sin fronteras interiores, en el que esté garantizada la libre circulación de personas conjuntamente con medidas adecuadas en materia de control de las fronteras exteriores, asilo, inmigración y de prevención y lucha contra la delincuencia.

Es en el Tratado de Ámsterdam (1997) cuando se comunitariza la política de asilo e inmigración. Hasta este momento, estos temas sólo se regulaban a través de acuerdos

intergubernamentales, cuyo valor jurídico era dudoso, y las políticas y las normativas siguen siendo estrictamente nacionales. Con la entrada en vigor, en 1999, del Tratado de Ámsterdam podemos hablar de la búsqueda de una política común de inmigración, dentro de lo que es también la búsqueda de un espacio común de libertad, seguridad y justicia. Al asumir el compromiso de elaborar una política comunitaria sobre inmigración, se introduce un cambio importante respecto al tratamiento de estas materias en el Derecho originario de la Unión, introduciendo en el Tratado de la Comunidad Europea un Título III bis sobre visados, asilo, inmigración y otras políticas relacionadas con la libre circulación de personas. No obstante, se va a permitir que los Estados puedan mantener o introducir disposiciones internas sobre la materia, aunque, eso sí, siempre que sean compatibles con el Tratado.

En el Consejo Europeo de Tampere (1999), se puso de manifiesto cómo el cambio cualitativo y cuantitativo de los flujos migratorios, que constituye uno de los factores estructurales de nuestras sociedades actuales, determina que el fenómeno migratorio deba ser entendido en su compleja integridad. Las conclusiones de este Consejo fueron que era necesario implantar una política común en materia de asilo e inmigración, basada en los siguientes principios:

- a) Colaboración con los países de origen;
- b) Establecimiento de un sistema europeo común de asilo;
- c) Gestión de los flujos migratorios, incluyendo la reagrupación familiar;
- d) Trato justo a los nacionales de terceros países.

En noviembre de 2000, la Comisión publicó su Comunicación al Parlamento y al Consejo, sobre la política comunitaria de inmigración (COM (2000) 757 final, de 22 de noviembre de 2000), en la que se explicitaban los proyectos de acción concretos en que se deberían traducir las directrices de Tampere, en relación con los cuatro pilares básicos de la política de inmigración citados. Por ejemplo, la Unión Europea deberá garantizar un trato justo a los nacionales de terceros países que residan legalmente en el territorio de sus Estados miembros, en el seno de una política de integración (entendida en un sentido bidireccional, en cuanto a que debe de buscar la adaptación de todos los sujetos implicados, es decir, los inmigrantes y la sociedad de acogida), que pasa, necesariamente, por concederles derechos y libertades, y también obligaciones, comparables a las de los ciudadanos de la Unión, fomentando la ausencia de discriminación en la vida económica, social y cultural, y a desarrollar medidas contra el racismo y la xenofobia.

En el periodo 2000-2011, la Unión Europea continuó elaborando documentos normativos y recomendaciones para avanzar en la regulación de las migraciones en su seno⁶⁷. Sin embargo, será el Tratado de Lisboa el que incorpore toda esta política en el ámbito del “Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia”. El Título V del Tratado, que se refiere a este tema, se abre con el artículo 67 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) (antiguo artículo 61 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea (TCE) y antiguo artículo 29 del TUE), que garantiza la ausencia de controles sobre las personas dentro de las fronteras interiores de la Unión y el compromiso de “desarrollar una política común de asilo, inmigración y control de las fronteras exteriores que esté basada en la solidaridad entre Estados miembros y sea equitativa respecto de los nacionales de terceros países.”

Tras un primer Capítulo dedicado a disposiciones generales, el Título V del TFUE trata las políticas sobre controles en las fronteras, asilo e inmigración, indicando, en primer lugar (artículo 77.1 del TFUE (antiguo artículo 62 del TCE)):

1. La Unión desarrollará una política que tendrá por objetivo:
 - a. garantizar la ausencia total de controles de las personas, sea cual sea su nacionalidad, cuando crucen las fronteras interiores;
 - b. garantizar los controles de las personas y la vigilancia eficaz en el cruce de las fronteras exteriores;
 - c. instaurar progresivamente un sistema integrado de gestión de las fronteras exteriores.
2. A efectos del apartado 1, el Parlamento Europeo y el Consejo adoptarán, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, medidas relativas a:
 - a. la política común de visados y otros permisos de residencia de corta duración;

⁶⁷ No es objeto de este trabajo hacer un análisis en profundidad de las políticas de la Unión Europea en esta materia, por lo que solo dejaré apuntadas algunas de las normas principales en este ámbito durante este periodo 2000-2011:

1. Directiva 2000/43 para la lucha contra la discriminación por razones de origen racial o étnico.
2. Directiva 2003/86/CE, relativa al derecho de reagrupación familiar.
3. Mediante el Reglamento n° 859/2003, del Consejo, de 14 de mayo de 2003, se amplían las disposiciones de los Reglamentos (CEE) núm. 1408/71 y núm. 574/72 a los nacionales de terceros países.
4. Directiva 2003/109/CE del Consejo, de 25 de noviembre de 2003, relativa al estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración, que garantiza un estatuto europeo de residentes de larga duración a los nacionales de terceros países que hayan residido legal e ininterrumpidamente en el territorio de un Estado miembro durante un período mínimo de cinco años, inmediatamente anteriores a la solicitud.
5. El 21 de diciembre de 2005 la Comisión presentó su Plan de política en materia de migración legal (COM (2005) 669 final).
6. En un plano más general, ha de señalarse el Plan de Acción del Consejo y la Comisión por el que se aplica el Programa de la Haya sobre refuerzo de la libertad, la seguridad y la justicia en la Unión Europea, de 10 de junio de 2005 (2005/C198/01).
7. La Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, de 17 de junio de 2008 titulada “Una Política Común de Emigración para Europa: Principios, medidas e instrumentos” (COM (2008) 359 final) que “propone 10 principios comunes con acciones concretas para ponerlos en práctica, en base a los cuales la política común europea de inmigración será formulada. Para conseguir un enfoque coordinado e integrado de la inmigración, estos principios están integrados en los tres principales ejes de la política de la Unión Europea: prosperidad, solidaridad y seguridad. Los Estados miembros y las instituciones de la UE pondrán en práctica la política común de inmigración de forma conjunta.”
8. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones de 4 de mayo de 2011 denominada “Comunicación sobre migración” (COM (2011) 248).

- b. los controles a los cuales se someterá a las personas que crucen las fronteras exteriores;
- c. las condiciones en las que los nacionales de terceros países podrán circular libremente por la Unión durante un corto período;
- d. cualquier medida necesaria para el establecimiento progresivo de un sistema integrado de gestión de las fronteras exteriores;
- e. la ausencia total de controles de las personas, sea cual sea su nacionalidad, cuando crucen las fronteras interiores.

Este artículo establece los pilares de la política sobre movilidad dentro de las fronteras de la Unión Europea, en lo que a gestión de fronteras interiores y exteriores se refiere, que se pretende libre para sus ciudadanos y residentes permanentes.

Además, en relación con la política común de inmigración en particular, el artículo 79 del TFUE (antiguo artículo 63, puntos 3 y 4, del TCE) señala:

1. La Unión desarrollará una política común de inmigración destinada a garantizar, en todo momento, una gestión eficaz de los flujos migratorios, un trato equitativo de los nacionales de terceros países que residan legalmente en los Estados miembros, así como una prevención de la inmigración ilegal y de la trata de seres humanos y una lucha reforzada contra ambas.
2. A efectos del apartado 1, el Parlamento Europeo y el Consejo adoptarán, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, medidas en los ámbitos siguientes:
 - a. las condiciones de entrada y residencia y las normas relativas a la expedición por los Estados miembros de visados y permisos de residencia de larga duración, incluidos los destinados a la reagrupación familiar;
 - b. la definición de los derechos de los nacionales de terceros países que residan legalmente en un Estado miembro, con inclusión de las condiciones que rigen la libertad de circulación y de residencia en los demás Estados miembros;
 - c. la inmigración y residencia ilegales, incluidas la expulsión y la repatriación de residentes en situación ilegal;
 - d. la lucha contra la trata de seres humanos, en particular de mujeres y niños.
3. La Unión podrá celebrar con terceros países acuerdos para la readmisión, en sus países de origen o de procedencia, de nacionales de terceros países que no cumplan o que hayan dejado de cumplir las condiciones de entrada, presencia o residencia en el territorio de uno de los Estados miembros.
4. El Parlamento Europeo y el Consejo podrán establecer, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, medidas para fomentar y apoyar la acción de los Estados miembros destinada a propiciar la integración de los nacionales de terceros países que residan legalmente en su territorio, con exclusión de toda armonización de las disposiciones legales y reglamentarias de los Estados miembros.
5. El presente artículo no afectará al derecho de los Estados miembros a establecer volúmenes de admisión en su territorio de nacionales de terceros países procedentes de terceros países con el fin de buscar trabajo por cuenta ajena o por cuenta propia.

Se puede apreciar que en este artículo se establecen los aspectos relacionados con la inmigración sobre los que las instituciones de la Unión podrán regular, tales como los requisitos para la obtención de visados que permitan la entrada y permanencia en territorio comunitario, las causas de expulsión y repatriación, la lucha contra el tráfico de seres humanos y la definición de los derechos de los extranjeros que residan legalmente en el territorio de los Estados miembros. Tampoco se olvida de algo tan importante como el favorecimiento de la integración de los inmigrantes en el seno de las sociedades europeas, si bien es algo que se

queda en el plano de las recomendaciones, sin que se prevea exigir una armonización de las legislaciones de los Estados miembros en esta materia.

Para asistir a los Estados e integrar los sistemas de seguridad de las fronteras exteriores de la Unión, el Reglamento 2007/2004 del Consejo, de 21 de octubre, creó la Agencia europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores de los Estados miembros (FRONTEX). En 2013, se aprobó el Reglamento nº 1052/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de octubre de 2013, por el que se crea un Sistema Europeo de Vigilancia de Fronteras (Eurosur).

La política comunitaria de inmigración implica la homogeneización y coordinación de las legislaciones sobre entrada, residencia, visados y asilo de los Estados miembros para gestionar los flujos migratorios, estableciendo planes comunes para la integración de los residentes mediante políticas adecuadas de equiparación en trato con los nacionales. Para Goig (2008, pág. 32) “las políticas de integración y asimilación en derechos y deberes del estatus del extranjero con el del ciudadano europeo, así como la interdicción de cualquier forma de discriminación, la persecución del racismo y la xenofobia, y las políticas de derechos fundamentales, no sólo carecen de un plan específico, sino que ha quedado en pronunciamientos genéricos, al albur de los legisladores estatales, y se reservan, ya no sólo para los residentes legales, sino para los residentes legales de larga duración.”

Por tanto, la equiparación de derechos, libertades y deberes de los nacionales de terceros países respecto a los ciudadanos de la Unión Europea para incrementar la integración se refiere a los inmigrantes que residen legalmente en la Comunidad. La duración de la residencia puede influir en los derechos de la persona, con lo cual, en algunas regulaciones sobre la materia se excluye a residentes temporales y a colectivos en los que no se observa el ánimo de instalarse permanentemente, lo que implica romper el principio de universalidad de los derechos humanos.

6.3.2 Conclusiones

Como conclusiones de este apartado dedicado a las políticas europeas sobre la inmigración, se puede decir que dichas políticas han implicado una tendencia hacia su comunitarización desde el mercado interior único y el establecimiento de un espacio de libertad, seguridad y justicia. No deja de ser llamativo que se combinen en un mismo bloque las cuestiones de la libertad, la seguridad y la justicia, siendo la inmigración una cuestión que siempre se ha vinculado con la cuestión de la seguridad, lo que ya da idea del planteamiento

del fenómeno y del porqué de la expresión “Europa fortaleza”. Esta política, que se encuadra en el propósito de hacer de Europa un espacio común de libertad, seguridad y justicia, debería sustentarse en el pleno reconocimiento y garantía de los derechos humanos. No obstante, en materia de política migratoria, en la Unión Europea se ha avanzado más en materia de gestión y control de flujos que en materia de justicia en el trato a los inmigrantes y el resultado ha sido una política restrictiva en cuanto a entrada y permanencia de extranjeros de terceros países, que también se ha visto reflejada, y en algunos casos, impulsada, por ella misma, en el ámbito de derechos y libertades para el inmigrante.

Si algo es característico de la política comunitaria en materia de derechos y libertades de los inmigrantes, es que la clave de la concepción de ciudadanía de la Unión Europea se vincula a las viejas concepciones del Estado-nación y de la nacionalidad, por lo que dicha ciudadanía europea se concibe en un sentido complementario, que no sustitutivo, de la ciudadanía nacional, atribuyendo aquella condición a quienes ostenten la nacionalidad de alguno de los Estados miembros. Desde esta perspectiva, es imposible avanzar en la consideración del extranjero como sujeto de derechos en igualdad, pues siempre habrá diferencias considerables de trato.

En la política sobre inmigración de la Unión Europea se ha insistido, de manera especial, en la lucha contra la inmigración “ilegal”, en la falta de documentación por algunos inmigrantes, de manera que prevalece una visión que toma al inmigrante en situación administrativa irregular como la persona que ha entrado en contra de las leyes, y se obvia su condición humana. De hecho, cuando el Consejo Europeo (Comunicación al Parlamento y al Consejo, sobre la política comunitaria de inmigración, COM(2000) 757 final) perfila el concepto de trato justo de los nacionales de terceros países, lo limita a los que “residan legalmente en el territorio de los Estados miembros”, concretando que “a una persona que haya residido legalmente en un Estado miembro y que cuente con un permiso de residencia se le debería conceder, en ese Estado miembro, un conjunto de derechos de carácter uniforme lo más cercano posible a los ciudadanos de la Unión (...) Se necesitaría un acuerdo sobre los derechos y las obligaciones correspondientes a cada etapa, basado en el principio de igualdad de trato con los nacionales. Estos derechos y obligaciones deberán ser acumulativos, culminando con los de los residentes a largo plazo.”

En el Consejo Europeo de Sevilla, celebrado durante los días 21 y 22 de junio de 2002, se puso de manifiesto la necesidad de un equilibrio entre tres políticas: a) la integración de los inmigrantes en situación regular; b) una política europea de asilo, y c) una posición común en

materia de inmigración irregular. Pero este Consejo, volvió a poner especial interés, de nuevo, en la lucha contra la inmigración ilegal como pieza clave de la actuación de la Unión Europea en materia de inmigración.

De hecho, la construcción de una ciudadanía europea que fije un estatuto para los inmigrantes, que estuviera caracterizado por el reconocimiento de derechos fundamentales, no es la que se ha impuesto en la Unión Europea desde el Tratado de Maastricht, que vinculó la ciudadanía europea a la nacionalidad de un Estado miembro. Se trata de una consideración de la ciudadanía que se retroalimenta de la propia política comunitaria en materia de inmigración, que tiende a restringir la entrada y permanencia de nacionales de terceros Estados, y que sólo tiene en cuenta las necesidades laborales o demográficas y, en cualquier caso, económicas, y que limita el ámbito de derechos que reconoce el Derecho Comunitario a los ciudadanos europeos. En definitiva, un concepto de ciudadanía que tiende a separar perfectamente el estatus entre los nacionales de Estados miembros y los nacionales de Estados terceros, de manera especial en materia de derechos y libertades. En definitiva, la Unión Europea ha perdido la oportunidad de otorgar un contenido político a la noción de ciudadanía europea vinculada a los derechos humanos y a las libertades fundamentales que quedara plasmada en los Tratados de la Unión Europea.

6.4 El régimen jurídico de la extranjería en España desde 1978

A la hora de explicar cuál es el régimen jurídico de la extranjería en España, he seguido un criterio jerárquico. En primer lugar, estudiaré qué es lo que establece la Constitución Española de 1978 (en adelante, CE) en relación con los extranjeros, que dedica únicamente el artículo 13 a esta cuestión. Sin embargo, la Constitución es un todo, por lo que es necesario hacer referencia a otros artículos que muestran la interpretación que ha de hacerse de las normas, desde el máximo respeto a la dignidad humana y al libre desarrollo de la personalidad, lo que nos permitirá reflexionar sobre si está justificada la diferencia de trato entre españoles e inmigrantes, a pesar de que compartan la condición de persona. En este aspecto, es de especial relevancia el papel interpretativo que ha jugado el Tribunal Constitucional, mediante diversas sentencias que han tratado esta cuestión, por lo que analizaremos en profundidad su doctrina. En ella se utiliza como argumento fundante de cuáles son los derechos fundamentales “mínimos” que se debe reconocer a toda persona, incluidos los extranjeros, el referido a la dignidad humana, por lo que dedicaré un apartado específico a esta cuestión.

Una vez sentados los principios y el régimen jurídico constitucionales, pasaré a analizar la legislación orgánica y ordinaria que desarrolla dichos principios y doctrina constitucionales, desde la primera ley de nuestra democracia reguladora de la extranjería, la Ley Orgánica 7/1985, de 1 de julio, pasando por todas las modificaciones legales y reglamentarias, que han sido muchas, especialmente desde que el fenómeno migratorio se hizo patente con fuerza en nuestro país, desde finales de los años 90 del siglo pasado, hasta la actualidad.

6.4.1 Los derechos de los extranjeros en la Constitución Española de 1978

La Constitución de 1978 es la norma suprema del ordenamiento jurídico español y, como tal, se encuentra en la cúspide de todo el conjunto de normas que lo conforman. De ahí que, para entender cuál es el marco de referencia de los derechos de los extranjeros en nuestro país, sea imprescindible comenzar analizando qué dice esta norma sobre el particular. Para ello, estudiaré, en primer lugar, el artículo 13 CE, donde se hace referencia específica al régimen jurídico de los extranjeros en España. Después analizaré la doctrina del Tribunal Constitucional sobre esta cuestión, incluyendo referencias a otros artículos de la Constitución, ya que esta norma debe ser contemplada como un todo unitario.

6.4.1.1 El artículo 13 de la Constitución Española

En la Constitución de 1978, dentro del Título Primero, que versa sobre los derechos y deberes fundamentales, el Capítulo Primero está compuesto por tres artículos (11, 12 y, especialmente, el 13) específicamente dedicados a los españoles y los extranjeros. De manera expresa se establece en el artículo 13.1, que “los extranjeros gozarán en España de las libertades públicas que garantiza el presente Título en los términos que establezcan los tratados y la ley”. Es llamativo que no se dé una definición de extranjero en nuestra Constitución y que se deje esta cuestión para su plasmación en la legislación específica sobre extranjería.

A continuación se añade, en este mismo artículo 13, para establecer límites en el ámbito de los derechos políticos que: “Solamente los españoles serán titulares de los derechos reconocidos en el artículo 23 [derecho de participación política y acceso a cargos y funciones públicas], salvo lo que, atendiendo a criterios de reciprocidad, pueda establecerse por tratado o ley para el derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales”. Es de destacar que este artículo 13.2 fue objeto de la primera modificación producida en la Constitución de 1978, modificación forzada por la firma, el 7 de febrero de 1992, en Maastricht, del Tratado de la Unión Europea por el que, entre otros, se alteraba el Tratado Constitutivo de la Comunidad

Económica Europea. El artículo 8.B de éste, prescribía, tras la aprobación del Tratado de Maastricht, que “todo ciudadano de la Unión Europea que resida en un Estado miembro del que no sea nacional tendrá derecho a ser elector y elegible en las elecciones municipales del Estado miembro en el que resida (...)”.

De ahí que fuera necesario proceder a la modificación de nuestro texto constitucional, que solo recogía, hasta ese momento, la posibilidad de que los ciudadanos extranjeros residentes en nuestro país pudieran ejercer su derecho al sufragio activo (el derecho de voto) en las elecciones municipales, siempre atendiendo a criterios de reciprocidad, en caso de que se hubieran firmado los correspondientes acuerdos bilaterales entre España y sus respectivos países de origen. A partir de ese instante, y como consecuencia del avance que se estaba produciendo en el contenido de la ciudadanía europea (en puridad, de la Unión Europea), el sufragio pasivo, es decir, la posibilidad de que una persona pueda presentarse como candidata en las elecciones municipales, quedaba abierta a los ciudadanos de los estados miembros de la Unión Europea, y también, de rebote en el caso de España, a los de los países no comunitarios con los que se hubieran ratificado los correspondientes tratados bilaterales que, de conformidad con el criterio de reciprocidad antes indicado, permitieran el ejercicio del sufragio activo y pasivo para sus respectivos ciudadanos españoles residentes.

Antes de entrar a analizar, con mayor profundidad, la redacción vigente del artículo 13, es interesante observar, por su importancia para realizar una interpretación histórica del texto, los antecedentes de este artículo en el Anteproyecto de la Constitución, en cuyo párrafo 2 del artículo 12, reconocía que: “los extranjeros residentes en España gozarán de las libertades públicas del presente Título en los términos que la ley establezca” (Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, 1978, pág. 2421). Este artículo planteaba, en origen, dos grandes problemas (Goig, 2008). En primer lugar, se limitaba el goce de las “libertades públicas” sólo a los extranjeros residentes, de forma tal que se reconocía la vinculación del extranjero a España en virtud de la residencia legal, olvidando, en primer lugar, que la vinculación al Estado lo es con respecto a quienes se encuentran en su territorio y sobre los cuales el Estado ejerce su jurisdicción, independientemente de su situación legal administrativa, y en segundo lugar, y con mayor importancia, que se obviaba el propio concepto de derechos humanos que el Derecho Internacional general y la propia Teoría general de los derechos atribuyen a toda persona. Por otra parte, y no menos importante, se hacía depender el respeto de las “libertades públicas” de los inmigrantes de un desarrollo normativo posterior que se entiende como competencia exclusiva interna del Estado.

El debate constituyente y las enmiendas presentadas al texto determinaron, por un lado, la necesidad de reconocer derechos y libertades a nacionales y extranjeros, independientemente de que éstos últimos ostentaran o no la condición de residencia, y por otro, la necesidad de acudir a los tratados internacionales como criterio interpretativo para delimitar el alcance y contenido de los derechos y libertades reconocidos (Sainz & Herrero de Padura, 1980). En definitiva: “a lo largo del proceso constituyente fueron desapareciendo las iniciales limitaciones que indicaban la reciprocidad, como elemento determinante; la residencia, como elemento otorgativo, y la regulación por ley de la condición del extranjero, como elemento interpretativo, y se determinó la interpretación conforme a la propia Constitución, con carácter principal, los Tratados y las leyes” (Goig, 2008, pág. 53).

El artículo 13.1 CE vigente plantea, sin embargo, numerosas dudas sobre su interpretación. En primer lugar, se habla en él de los extranjeros en general, se encuentren en España o no. El precepto no dice “los extranjeros que se encuentren en España”, sino “los extranjeros gozarán en España”, es decir, que podrán disfrutar en España de una serie de derechos, independientemente de su presencia física en nuestro país o no. Esta cuestión es muy importante, sobre todo a la hora de poder acceder al derecho a la tutela judicial efectiva, por ejemplo, con todo lo que ello conlleva para defenderse de resoluciones administrativas o judiciales que afecten a su derecho de entrada, permanencia, salida o a cualquier otro, antes o después de su presencia física en España.

En segundo lugar, el artículo 13 se refiere a las libertades públicas como objeto de reconocimiento constitucional para los extranjeros. ¿Y los derechos fundamentales y no fundamentales? Las sentencias del Tribunal Constitucional (en adelante, SSTC o STC, en singular), SSTC 107/1984 y posteriores, también la 236/2007, hacen una interpretación amplia de lo que se entiende por “libertades públicas”, de modo que lo mismo vale para los derechos fundamentales. Sí se reconoce que están incluidos dentro de esa expresión de libertades públicas de los extranjeros, no solo los derechos del Capítulo II de la CE (“Derechos y libertades”) y, dentro de éste, la Sección Primera “De los derechos fundamentales y de las libertades públicas” y la Sección Segunda “De los derechos y deberes de los ciudadanos”, sino también los del Capítulo III “De los principios rectores de la política social y económica”, a pesar de no denominar formalmente “derechos”, sino “principios” a realidades jurídicas que exigen una actuación positiva de los poderes públicos, todos ellos del Título I (“De los derechos y deberes fundamentales”), sin olvidarnos de los derechos que deriven de la dignidad de la persona y del libre desarrollo de la personalidad (artículo 10.1), así como sus garantías (arts. 53 y 54) y su eventual suspensión (artículo 55).

La interpretación llevada a cabo por el propio Tribunal Constitucional en su STC 107/1984, de 23 de noviembre, ya citado, apoya la tesis que establece que el término libertades públicas no tiene un significado restrictivo y que lo que reconoce el artículo 13.1 CE cuando dice (Fundamento Jurídico, en adelante FJ, 3º):

A tenor del art. 13 de la Constitución, «los extranjeros gozarán en España de las libertades públicas que garantiza el presente título en los términos que establezcan los tratados y la Ley». Ello supone que el disfrute de los derechos y libertades -el término «libertades públicas» no tiene, obviamente, un significado restrictivo- reconocidos en el Título I de la Constitución se efectuará en la medida en que lo determinen los tratados internacionales y la Ley interna española, y de conformidad con las condiciones y el contenido previsto en tales normas, de modo que la igualdad o desigualdad en la titularidad y ejercicio de tales derechos y libertades dependerá, por propia previsión constitucional, de la libre voluntad del tratado o la Ley.

El concepto, pues, de libertades públicas a que se hace referencia en el precepto analizado, debe de ser entendido como un concepto amplio en el que tienen acogida todos los derechos y libertades del Título I CE, sean o no derechos fundamentales, así como los principios, derechos económicos y sociales, y también sus garantías jurisdiccionales. Prevalece, por tanto, el aspecto extensivo de la redacción dada al artículo 13.1, de forma tal que la remisión a las libertades públicas que garantiza el Título I no debe limitarse con carácter exclusivo a la Sección Primera, sino a la totalidad de ese Título, como mínimo.

Una vez aclarado el carácter expansivo respecto del cual hay que entender la expresión “libertades públicas” a que se refiere el artículo 13.1 CE, es necesario resolver en qué términos se hace este reconocimiento extensivo a los extranjeros de todos los derechos y libertades reconocidos en el Título I, puesto que no podemos olvidar que la ambigüedad manifestada por el artículo de referencia al indicar que los extranjeros gozarán de aquéllos “en los términos que establezcan los tratados y la ley”, permite varias interpretaciones que pueden derivar en resultados muy distintos.

De no mediar esta interpretación del Tribunal Constitucional, de la lectura del artículo 13.1 se podría deducir una concepción restrictiva de los derechos y libertades de los extranjeros, puesto que ello implicaría, no que los extranjeros gozarán de los derechos que garantiza el Título I, sino solo de los derechos y libertades que, de acuerdo con lo establecido por los tratados internacionales y con las leyes internas se establecieran. Ello implicaría, sin lugar a dudas, reconducir el artículo 13.1 a un mero principio programático carente de efectividad jurídica, puesto que produce un reconocimiento teórico de derechos y libertades a los inmigrantes, pero se hace depender, con carácter de exclusividad, su reconocimiento práctico, a lo que dispongan los tratados internacionales y, lo que suele ser más restrictivo (ya que los tratados internacionales sobre la materia acostumbra a ser más generosos), a lo que

dispongan las leyes internas. Esto dejaría el contenido del artículo 13.1 en nada y a merced de la voluntad legislativa del Estado.

En este sentido pudiera haberse interpretado la posición del Tribunal Constitucional, cuando en sentencia 107/1984, de 23 de noviembre (FJ 3º) estableció que: “Los derechos y libertades del Título I se efectuarán en la medida en que determinen los Tratados Internacionales y la ley interna española, de modo que la igualdad o desigualdad en la titularidad y ejercicio de tales derechos dependerá por propia previsión constitucional de la libre voluntad del Tratado o de la ley”, lo que permitiría al legislador definir, con carácter exclusivo, el estatus del inmigrante, estableciendo, a través de la ley, un tratamiento diferenciado al de los nacionales. Sin embargo, el propio Tribunal Constitucional, en la citada sentencia, matizaba esta posible interpretación inicial, indicando que “no supone, sin embargo, tal previsión, que se haya querido desconstitucionalizar la posición jurídica relativa a los derechos y libertades públicas, pues la Constitución no dice que los extranjeros gozarán en España de las libertades que les atribuyan los Tratados y la ley, sino de las libertades que garantiza, el presente Título, en los términos que establezcan los Tratados y la ley, de modo que los derechos y libertades reconocidos a los extranjeros, siguen siendo derechos constitucionales, y por tanto, dotados de protección constitucional.”

Distinto es que el propio Título I, cuando enumere los derechos y libertades reconocidos, pueda diferenciar entre derechos que reconoce a la persona, sea española o extranjera, de aquellos otros que reconocen exclusivamente a los españoles, o derechos reconocidos en general, sin especificar a sus destinatarios. Lo que es claro es que el reconocimiento y disfrute de los derechos y libertades se debe hacer en los propios términos fijados por la Constitución, sin que la ley, en ningún momento, pueda restringir o configurar lo que la Constitución no limita. Cuando la propia Constitución reconoce derechos a los individuos, los reconoce a todos, con independencia de su nacionalidad, algo distinto a lo que sucede cuando la Constitución se refiere a los españoles o a los ciudadanos, en cuyo caso habrá que acudir a los tratados internacionales para poder determinar si de los mismos se deduce que la ley podría configurar el derecho y otorgar, o no, una titularidad más o menos amplia.

Al modular el reconocimiento de un determinado derecho, las leyes han de respetar, según el Tribunal Constitucional el “contenido esencialmente necesario” de los derechos, de modo que deberá considerar, a estos efectos, si la limitación del ejercicio del derecho que establece “lo hace impracticable, lo dificulta más allá de lo razonable o lo despeja de la necesaria protección”, en cuyo caso rebasaría o desconocería dicho contenido esencial, es

decir, “aquella parte del contenido del derecho que es absolutamente necesaria para los intereses jurídicamente protegibles que den vida al derecho, resulten real, concreta y efectivamente protegidos” (STC 196/1987, de 11 noviembre, FJ 5º, con cita de las SSTC 11/1981, de 8 de abril, y 37/1987, de 26 de marzo).

Tradicionalmente, se ha considerado que el estatus constitucional del inmigrante venía determinado en el artículo 13. Sin embargo, aun cuando el artículo 13 CE constituye un elemento imprescindible de interpretación, este artículo no es el único marco que debemos de tener en cuenta a la hora de fijar el alcance de los derechos y libertades de que gozan los extranjeros en España, sino que es preciso realizar una importante interpretación constitucional del conjunto de derechos y libertades que recoge (Goig, 2008). En el siguiente apartado vamos a hacer un somero repaso por la interpretación que hace el Tribunal Constitucional en torno a los derechos de los extranjeros, haciendo referencia a diversos preceptos constitucionales, no sólo al artículo 13.1 CE.

6.4.1.2 La doctrina del Tribunal Constitucional sobre los derechos de los extranjeros

Con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley Orgánica 7/1985, de 1 de julio, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España, el Tribunal Constitucional (TC) tuvo oportunidad de pronunciarse y de comenzar a perfilar una doctrina sobre la materia en la Sentencia 107/1984, de 23 de noviembre, ya citada. Dice esta sentencia en su FJ 3º que: “los derechos y libertades reconocidos a los extranjeros siguen siendo derechos constitucionales, y por lo tanto, dotados -dentro de su específica regulación- de la protección constitucional, pero son todos ellos sin excepción en cuanto a su contenido derechos de configuración legal”. Para afirmar a continuación que: “Esta configuración puede prescindir de tomar en consideración, como dato relevante para modular el ejercicio del derecho, la nacionalidad o ciudadanía del titular, procediéndose así una completa igualdad entre españoles y extranjeros, como la que efectivamente se da respecto de aquellos derechos que pertenecen a la persona en cuanto tal, y no como ciudadano, o si se rehúye esta terminología, ciertamente equívoca, de aquellos derechos que son imprescindibles para la garantía de la dignidad humana que, conforme al artículo 10.1 de nuestra Constitución (...). Derechos tales como el derecho a la vida, a la integridad física y moral, a la intimidad, la libertad ideológica, etc., corresponden a los extranjeros por propio mandato constitucional, y no resulta posible un tratamiento desigual respecto a ellos en relación a los españoles”.

En el FJ 4º de la citada sentencia, el TC establecía una clasificación de los derechos de acuerdo con la titularidad de los mismos en relación con los extranjeros, clasificación que se ha

reafirmado y completado en sentencias posteriores, indicando que: “Existen derechos que corresponden por igual a españoles y extranjeros y cuya regulación ha de ser igual para ambos; existen derechos que no pertenecen en modo alguno a los extranjeros (los reconocidos en el artículo 23 de la Constitución, según dispone el artículo 13.2 y con la salvedad que contienen); existen otros que pertenecerán o no a los extranjeros según lo dispongan los tratados y las leyes, siendo entonces admisible la diferencia de trato con los españoles en cuanto a su ejercicio.”

Definamos un poco más a qué se refiere el TC al hacer esta categorización de los derechos de los españoles y de los extranjeros.

En primer lugar, de acuerdo con lo indicado con anterioridad, el TC reconoce que existe una primera categoría de derechos que pertenecen, en condiciones de igualdad, a los españoles y extranjeros, y respecto de los cuales no cabe diferencia de trato, utilizando como criterio específico su especial vinculación con la dignidad de la persona (STC 107/1984) puesto que gozan de ellos “en condiciones plenamente equiparables a los españoles” (STC 95/2000, de 10 de abril). Estos derechos son los que “pertenecen a la persona en cuanto tal y no como ciudadanos, o dicho de otro modo, se trata de derechos que son imprescindibles para la garantía de la dignidad humana que conforme al artículo 10.1 de nuestra Constitución es el fundamento del orden político español” (SSTC 107/1984; 99/1985 y 130/1995). Se trata de derechos “inherentes a la dignidad de la persona humana”, (STC 91/2000, de 30 de marzo, FJ 7º). En esta situación se encontrarían los siguientes derechos:

- El derecho a la vida, a la integridad física y moral, a la intimidad, la libertad ideológica (STC 107/1984, FJ 3º);
- El derecho a la tutela judicial efectiva (STC 99/1985, FJ 2º) y el derecho instrumental a la asistencia jurídica gratuita (STC 95/2003, FJ 4º);
- El derecho a la libertad y a la seguridad (STC 144/1990, de 26 de septiembre, FJ 5º);
- El derecho a no ser discriminado por razón de nacimiento, raza, sexo, religión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social (STC 137/2000, de 29 de mayo, FJ 1º).

Todos ellos han sido reconocidos expresamente por el Tribunal Constitucional como pertenecientes a las personas en cuanto tales, pero no constituyen una lista cerrada y

exhaustiva, aunque, no habiendo hecho ningún otro pronunciamiento expreso al respecto, en el sentido de vincular otros derechos constitucionales con la dignidad humana, surge la duda y la incertidumbre de si considerar que sólo son estos los derechos fundamentales y las libertades públicas que el TC considera indispensables para la garantía de la dignidad, lo cual implicaría reducir de forma extraordinaria la dignidad del ser humano. Otra posibilidad, que no resolvería la incertidumbre es que sea preciso que los juristas y filósofos tengan que realizar la labor de ir desentrañando este concepto moral de la dignidad humana convertido, precisamente por ser moral, en un concepto jurídico indeterminado.

En una segunda categoría, el TC reconoce que existe un grupo de derechos que no pertenecen, en modo alguno, a los extranjeros, que serían los reconocidos en el artículo 23 CE, según dispone el artículo 13.2, y con las salvedades que contienen: el derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes, así como el derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos con los requisitos que añaden las leyes, por disponer así el artículo 13.2 CE: “Solamente los españoles serán titulares de los derechos reconocidos en el artículo 23, salvo lo que, atendiendo a criterios de reciprocidad, pueda establecerse por tratado o ley para el derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales.”

Junto a estas dos primeras categorías, existiría una tercera en la que se encontrarían el resto de derechos y libertades contenidos en el Título I, y que no integran ninguno de los dos grupos anteriormente descritos, derechos que pertenecerán, o no, a los extranjeros, según lo dispongan los tratados y las leyes, por ser derechos constitucionales de configuración legal. Este tercer grupo de derechos y libertades, que abarcaría la mayor parte de los derechos constitucionalmente enumerados, es el que mayores dificultades plantea al admitir diferencia de trato entre españoles y extranjeros o incluso entre extranjeros que se encuentren en diversas situaciones jurídicas (regularidad o irregularidad administrativa), en cuanto a su ejercicio, por decisión libre y propia de la ley y del Derecho convencional.

La STC 236/2007 centra sus reflexiones en torno a este último grupo, que había quedado prácticamente sin desarrollo en la Sentencia 107/1984. Tras reiterar la relación entre los derechos fundamentales y la dignidad de la persona, se refiere esta sentencia a la noción de dignidad que encabeza el Título I de la Constitución (artículo 10.1 de la CE) y a la que caracteriza como el “mínimo invulnerable que por imperativo constitucional se impone a todos los poderes, incluido el legislador”, por lo que “constituye un primer límite a la libertad del legislador a la hora de regular ex artículo 13 de la CE los derechos y libertades de los

extranjeros en España”. Acto seguido el Tribunal afirma tener dificultades para determinar cuándo un derecho debe calificarse como inherente a la dignidad de la persona. Ello obedece a que “todos los derechos fundamentales, por su misma naturaleza, están vinculados a la dignidad humana”. Para superar esta dificultad la STC 236/2007 introduce un parámetro adicional de valoración, a saber: el grado de conexión de un concreto derecho con la dignidad. Desde mi punto de vista, esta interpretación es artificiosa y muy resbaladiza, algo que no es admisible cuando la labor del TC es, precisamente, la de aclarar el contenido de los preceptos constitucionales, lo que no puede ni debe hacerse partiendo de conceptos jurídicos indeterminados de clara base moral.

Este artificio ha permitido al TC determinar aquellos derechos fundamentales que, aun estando relacionados con la dignidad (como lo están todos ellos), no poseen, desde su perspectiva, un grado de conexión con ella lo suficientemente directo o estrecho como para poder considerar que se trata de derechos inherentes a la persona, por lo que podrán ser regulados en los términos establecidos por los tratados y las leyes. La pregunta que el Tribunal habría de formularse en cada caso es la siguiente: ¿en qué medida el reconocimiento y el disfrute de ese derecho es imprescindible para la dignidad de la persona? No obstante, el recurso a este criterio permite al TC señalar que el legislador que regula un derecho fundamental de los extranjeros en España basándose en el artículo 13 CE, está sometido a los siguientes límites (Jover, Ortega, & Ripol, 2010):

a) El contenido esencial del derecho, ya que se debe respetar lo establecido en el artículo 53.1 de la CE: “Los derechos y libertades reconocidos en el Capítulo segundo del presente Título vinculan a todos los poderes públicos. Sólo por ley, que en todo caso deberá respetar su contenido esencial, podrá regularse el ejercicio de tales derechos y libertades, que se tutelarán de acuerdo con lo previsto en el artículo 161, 1, a).” Para el TC “el tipo abstracto de derecho y de los intereses que básicamente protege” determina el grado de conexión del derecho con la dignidad personal.

b) Lo que establezcan los tratados internacionales en relación con dichos derechos, puesto que determinan también un contenido del derecho que ha de ser atendido obligatoriamente por el legislador.

c) Si la Constitución Española no limita un derecho o libertad expresamente a los nacionales, el legislador no puede excluir a los extranjeros de su titularidad, pese a que pueda condicionar su ejercicio al cumplimiento de ciertos requisitos, de acuerdo con lo establecido en los puntos a) y b) anteriores.

d) El legislador puede establecer ciertas condiciones al ejercicio por los extranjeros de los derechos y libertades. Pero estas limitaciones sólo serán constitucionalmente válidas si, respetando su contenido esencial, se dirigen a preservar otros derechos, bienes o intereses constitucionalmente protegidos y guardan adecuada proporcionalidad con la finalidad perseguida.

Por ejemplo, la sentencia STC 236/2007 afirma expresamente el vínculo entre los derechos de asociación y de reunión, por una parte, y la dignidad de la persona, por otra, pues en ambos casos estos derechos, dice, están enlazados al “libre desarrollo de la personalidad”. Del derecho de asociación afirma, asimismo, que protege “el valor de la sociabilidad como dimensión esencial de la persona” y que constituye un elemento necesario para la comunicación pública en una sociedad democrática. En cuanto al derecho de reunión, el TC dice que es importante, por cuanto supone la expresión colectiva de la libertad de expresión y de opinión, constituyendo, en muchos casos, el único cauce para que determinadas personas puedan expresar sus ideas, pensamientos y reivindicaciones. La argumentación del TC no contiene, en otras palabras, ninguna referencia al vínculo con la dignidad humana, algo que es contradictorio con la argumentación que el propio Tribunal utiliza. Lo mismo ocurre cuando el Tribunal enjuicia la condicionalidad del ejercicio del derecho de libertad sindical por los trabajadores extranjeros a que sean trabajadores en sentido legal. En este caso, su argumento es utilitarista: el reconocimiento de este derecho a los extranjeros no autorizados para estar o residir en España es tanto más importante cuanto que a través suyo pueden realizar “la defensa de sus intereses, entre los que puede encontrarse la regularidad de su situación, pese a la irregularidad de la misma”.

En cambio, el TC se vuelve a contradecir cuando se refiere al derecho a la reagrupación familiar, ya que procede a reconocer que su contenido, tal como es definido por los tratados internacionales “incide directamente en la propia esfera de la personalidad”. Sin embargo, pese a realizar esta afirmación (que, en términos similares, realizaba de los derechos de asociación y reunión) concluye, de forma realmente incomprensible a mi parecer, que el derecho no forma parte del contenido del derecho a la intimidad familiar garantizado por el artículo 18.1 de la CE, derecho que forma parte consustancial de la dignidad humana y de las condiciones de sociabilidad y libre desarrollo de la personalidad que, en relación con otros derechos como el de reunión y asociación, al TC le parecían incontestablemente conectados a la dignidad humana.

6.4.1.3 Reflexiones sobre el régimen constitucional de los derechos de los extranjeros en España: la problemática de usar la dignidad humana como marco de referencia

Goig (2008) ha señalado que no cree acertado entender que todos los derechos y libertades a que hace referencia el artículo 13.1 CE sean derechos de configuración legal, ni tampoco que la titularidad y disfrute de derechos y libertades por los inmigrantes deba de hacerse, exclusivamente, sobre la base de considerarlos, en mayor o menor medida, vinculados a la dignidad humana. Elaborar una clasificación de los derechos y libertades de los inmigrantes basándose exclusivamente en su mayor o menor vinculación con dicha dignidad es una tarea muy difícil, y ello no sólo por la propia imprecisión del concepto de dignidad de la persona, sino porque todos los derechos fundamentales y las libertades públicas están vinculados y forman parte de la propia consideración del concepto dignidad (Vidal Fueyo, 2001), como libre autodeterminación de la persona, algo que el propio TC ha reconocido.

El parámetro de enjuiciamiento seleccionado por el TC (la dignidad humana o, más precisamente, el grado de conexión de un derecho con la dignidad de la persona) remite a un concepto abstracto, de imposible cuantificación, y casi de imposible definición. Esta apelación a la dignidad como concepto interpretativo conlleva que, dada su indefinición, resulte inservible para determinar qué derechos corresponderán a toda persona por ser inseparables de la dignidad (Jiménez Campo, 2008).

La dignidad, a la que la STC 236/2007 recurre como criterio básico de su argumentación para la determinación de los derechos fundamentales que pertenecen a los extranjeros, no cumple satisfactoriamente este papel, pues todo derecho está relacionado con la dignidad. En este sentido, Jover, Ortega, & Ripol (2010) argumentan que querer graduar cualquiera de los dos conceptos señalados (derechos fundamentales y dignidad) está condenado al fracaso y que esta clasificación acaba por difuminar las diferencias entre el estatuto jurídico de los extranjeros irregulares y regulares, sin una razón única coherente, y a partir de un vínculo con un concepto indeterminado que, por otra parte, y como se ha puesto de relieve, no se utiliza, ni en todos los casos, ni de forma igual.

Además, no podemos olvidar que la preocupación actual del Derecho Internacional por la defensa de los derechos humanos parte de la consideración de que el hombre, por su propia naturaleza, por su propia consideración y por su propia dignidad, posee derechos que le son inherentes y que no nacen de una concesión de la sociedad política. Coincido con Goig (2008) cuando dice que:

Si la dignidad es consustancial a la persona, habrá que inferir que es previa al Derecho, y por lo tanto, el derecho debe de realizarla y positivizarla [convertirla en norma jurídica] a través de una serie de valores que se fundamentan en la dignidad humana, como la autonomía, la seguridad, la libertad, la igualdad, y que se consagran y garantizan en el reconocimiento y protección de derechos y libertades. La dignidad es anterior a la Constitución, de forma que ésta no la otorga, sino que la reconoce, en tanto que deriva de la condición misma de la persona, y de ella se derivan derechos y libertades, de forma que la Constitución no otorga derechos, sino que éstos derivan de la dignidad de la persona y los derechos inviolables que le son inherentes, y que son anteriores al Estado y a su Constitución (Goig, 2008, pág. 58).

La dignidad humana se ha de manifestar como un principio constitucional portador de los valores sociales y de los derechos de defensa de los hombres, que prohíbe que la persona sea objeto del poder estatal y se degrade su cualidad de ser humano y que reafirma las relaciones sociales y la autonomía personal.

Si históricamente los derechos humanos tienen que ver con la vida, la dignidad, la libertad, la igualdad y la participación, los derechos fundamentales serán aquellos que sirven a estos valores, sin la referencia a los cuales resultaría incompleto su estudio. Los derechos hunden sus cimientos en la dignidad humana y se han materializado en los principios de libertad y de igualdad, de manera que cada uno de los derechos supone la concreción de un criterio o de otro, o de ambos, puesto que su finalidad no es otra que la de conseguir el desarrollo de la personalidad de los individuos, la autonomía de las personas, la creación de condiciones de libertad y el desarrollo de la independencia del ser humano, y su dirección va dirigida al perfeccionamiento integral de la persona, de donde se puede determinar que su dependencia de la dignidad impide que puedan ser negados a nacionales y extranjeros (Prieto Sanchís, 1990, págs. 88-89).

La dignidad no sólo es un valor y principio constitucional, constituye un elemento dinamizador de los derechos fundamentales y sirve, tanto de parámetro fundamental de la actividad del Estado y de la sociedad, como también de fuente de los derechos fundamentales de los ciudadanos. Para Solozábal Echevarría (1997, pág. 2489), la dignidad de la persona, como fundamentadora de nuestro orden jurídico-político, presenta un triple significado:

En primer lugar, implica el reconocimiento del carácter instrumental o servicial del Estado al objeto de asegurar una forma de convivencia política congruente con las exigencias derivadas de la dignidad; en segundo lugar, supone que la Constitución acepta una idea material de Estado de Derecho en el que se supera la afirmación del ejercicio del poder de conformidad con el Derecho y dirige su contenido al cumplimiento de las exigencias derivadas de la dignidad humana y la protección de la libertad y la dignidad humana como el fin supremo de todo el Derecho. En tercer lugar, la referencia a la dignidad de la persona encabezando la Declaración constitucional de derechos supone una idea social del orden político en el que la dignidad humana aparece ligada a la convivencia en sociedad y que exige un respeto de los derechos de los demás.

Se trata de la conversión en jurídico de un valor moral, y le otorga un “superrango” constitucional, del que derivan los derechos y libertades, y que irradia su configuración a todo el texto constitucional. La dignidad de la persona humana y su aseguramiento implican que no se produzca menosprecio para la estima que, en cuanto ser humano, merece la persona y que se dé cumplimiento a las exigencias que derivan de la dignidad, es decir, a la condición del hombre cómo ser racional, igual y libre y capaz de determinar su conducta en relación consigo mismo y su entorno (STC 120/90, de 27 de junio).

En esta misma línea de argumentación, Goig (2008) dice que:

Si los derechos fundamentales son considerados como facultades o pretensiones integrantes del estatus básico del individuo y como elementos imprescindibles para su desarrollo, como proyección inmediata de la dignidad de la persona, la dignidad básica de la persona no admite discriminación alguna dada la igualdad esencial de todos los seres humanos, y esta dignidad debe de trascender las fronteras territoriales y deberá de ser respetada no sólo a todos los ciudadanos de un Estado, sino también a los extranjeros que se encuentren en el territorio de dicho Estado y sobre los que éste ejerce su jurisdicción (Goig, 2008, pág. 60).

Así, la dignidad humana operará como parámetro, tanto para la determinación del contenido esencial de los derechos fundamentales, como para la realización de una interpretación adecuada de los derechos fundamentales por el legislador, por el Tribunal Constitucional y por todos los operadores del ordenamiento jurídico. Además, el propio TC ha establecido que todos los derechos del Título I son derechos constitucionales y, por consiguiente, habrá que tener en cuenta cuál es el contenido que la Constitución, como parámetro principal, otorga a cada derecho. Continúa Goig (2008) diciendo que no considera que sea cierto que el contenido de todos los derechos pueda ser configurado por los instrumentos internacionales sobre la materia o por la ley, puesto que son derechos constitucionales y, por ello, la remisión general realizada por el artículo 13.1 CE a los tratados y a la ley, no puede ser aplicada con esta generalidad que parece derivarse del precepto constitucional, y que ha reconocido el TC, y ello por varias razones:

En primer lugar, existen derechos y libertades reconocidos constitucionalmente que son directamente aplicables, que no exigen desarrollo legislativo o convencional para que su titularidad y ejercicio sean efectivos, por lo que en ningún caso, un posterior desarrollo legislativo puede atentar contra la forma en que han sido reconocidos constitucionalmente. En cuanto a cuáles sean estos derechos y libertades, a pesar de que la doctrina no es unánime, consideramos que los derechos fundamentales y las libertades públicas reconocidas en a Sección Primera del Capítulo II del Título I son de aplicación directa, y el posible desarrollo legislativo de los mismos debe de partir del contenido constitucionalmente declarado.

En segundo lugar, la referencia a la posibilidad de que el contenido de los derechos pueda ser configurado por los tratados o la ley tiene que tener en cuenta que la vinculación de los derechos y libertades con la dignidad humana no admite la posibilidad de añadir un plus de restricción cuando su titularidad y ejercicio se refiere a los extranjeros, puesto que ello supondría desconocer y degradar la dignidad del ser humano, y ésta es igual para españoles y extranjeros. Como mínimo, todos los derechos fundamentales y las libertades públicas reconocidas constitucionalmente están ligados a la dignidad de la persona: “son la proyección

positiva, inmediata y vital de la misma y constituyen la condición de su libertad y autodeterminación, de manera que su desconocimiento o conculcación vulnera la dignidad e impide el desarrollo del individuo como persona” (Goig, 2008, págs. 94-95).

Veamos a continuación, en la siguiente tabla (Tabla 6-2) cómo se delimita en el texto constitucional si ciertos derechos corresponden a los españoles o a todas las personas, de forma determinada o indeterminada.

Tabla 6-2: Delimitación de derechos fundamentales en la Constitución Española de 1978, según la expresión usada para designar a los sujetos destinatarios

“Todos”	“Todas las personas”	“Nadie”	“Se reconoce”	“Se garantiza”
Derecho a la vida y a la integridad física y moral (art. 15)	Derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1)	Obligación de declarar sobre la ideología, religión o creencias (art. 16.2);	Derecho a la libre expresión y difusión de pensamientos, ideas y opiniones; a la producción y creación literaria, artística..., o a comunicar o recibir información veraz (art. 20.1);	Derecho a la libertad ideológica, religiosa y de culto de los individuos y las comunidades (art. 16.1);
Derecho a la educación (art. 27)	Garantías jurisdiccionales (art. 24.2.)	Privación de libertad (art. 17.1)	Derecho de reunión (art. 21)	Derechos al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen (art. 18.1)
Derecho a la libertad sindical (art. 28.1)		Obligación de declarar (art 17.3)	Derecho de Asociación (art. 22)	Derecho al secreto de las comunicaciones (art. 18.2)
		Condena y sanción por acciones y omisiones no tipificadas penalmente (art. 25.1).	Derecho a la libertad de creación de centros docentes (art. 27.6)	

Fuente: Elaboración propia

La Constitución utiliza la expresión “todos” para reconocer el derecho a la vida y a la integridad física y moral (art. 15); el derecho a la educación (art. 27) y el derecho a la libertad

sindical (art. 28.1); o la expresión “todas las personas” para referirse al derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1) y a las llamadas garantías jurisdiccionales contenidas en el art. 24.2. En sentido contrario, la Constitución también utiliza la expresión “nadie”, en defensa del libre ejercicio de derechos y libertades y como prohibición de su conculcación, referida a la obligación de declarar sobre la ideología, religión o creencias (art. 16.2); referida a la privación de libertad (art. 17.1) y a la obligación de declarar (art. 17.3), y con relación a la condena y sanción por acciones y omisiones no tipificadas penalmente (art. 25.1). En otras ocasiones, la Constitución recurre a expresiones impersonales, tales como “se reconoce”, para recoger el derecho a la libre expresión y difusión de pensamientos, ideas y opiniones; a la producción y creación literaria, artística..., o a comunicar o recibir información veraz (art. 20.1); a los derechos de reunión (art. 21), asociación (art. 22) y a la libertad de creación de centros docentes (art. 27.6); o como “se garantiza” para referirse a la libertad ideológica, religiosa y de culto de los individuos y las comunidades (art. 16.1); los derechos al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen (art. 18.1), o el secreto de las comunicaciones (art. 18.2). Se trata del reconocimiento de derechos fundamentales y libertades de manera neutra y como pertenecientes a todo ser humano, independientemente de cuál sea el vínculo que une al individuo, o los grupos, con el Estado.

Si la Constitución no contiene diferencia alguna en cuanto al reconocimiento de estos derechos y libertades a nacionales e inmigrantes, cuando usa expresiones como “todos”, “nadie” o “se garantiza”, esta ausencia de diferenciación deberá ser respetada, tanto por la ley de desarrollo del derecho constitucional, para el supuesto de que existiera, como por los tratados internacionales, porque se trata de derechos constitucionales, y por lo tanto no se puede dejar su reconocimiento, su concesión, ni su configuración, en manos de la libre voluntad del legislador, puesto que, si ello fuera así, sí se estaría desconstitucionalizando dichos derechos, y la ley también podría suprimirlos, o restringirlos más allá de su contenido constitucionalmente declarado. Los inmigrantes que se hallen en territorio español, por encontrarse bajo la jurisdicción de España, son titulares de derechos fundamentales y de libertades públicas que pueden ejercer en las mismas condiciones que los españoles, y a los que, paralelamente, les serán de aplicación las mismas modulaciones o limitaciones. Se trata de una titularidad que proviene de la propia Constitución y que el Tribunal Constitucional debe de aceptar y respetar, evitando artificios legales de signo utilitarista, que nada tienen que ver con el respeto a la dignidad humana, que es exactamente igual para todos los seres humanos, por lo que no puede servir de criterio de diferenciación legal entre los derechos de unas personas u otras.

6.4.2 La evolución de los derechos de los extranjeros en la normativa orgánica y ordinaria española (1985-2013)

Como he indicado en el apartado anterior, el artículo 13.1 CE remite la regulación específica de los derechos de los extranjeros a los tratados y las leyes. Ya hice referencia a los tratados en el segundo epígrafe de este capítulo. Es ahora el turno de las leyes que, en el caso de España, han sido una serie nutrida de leyes orgánicas sobre extranjería que, desde la restauración de la democracia y, más específicamente, desde 1985, han venido a regular esta materia. Las cito a continuación, junto con los reglamentos que las han desarrollado, para que se pueda observar, de un solo vistazo, la proliferación de modificaciones normativas en esta materia, sobre todo desde el año 2000:

Principales normas reguladoras de la extranjería en España (1985-2013)
Ley Orgánica 7/1985, de 1 de julio, de Derechos y Libertades de los Extranjeros en España (en adelante, L.O. 7/1985).
Real Decreto 1119/1986, de 26 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de ejecución de la Ley Orgánica 7/1985, de 1 de julio, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España.
Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social (en adelante, L.O. 4/2000).
Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre, 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 (en adelante, L.O. 8/2000).
Real Decreto 864/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de ejecución de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, reformada por Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre.
Ley Orgánica 11/2003, de 29 de septiembre, de medidas concretas en materia de seguridad ciudadana, violencia doméstica e integración social de los extranjeros (en adelante, L.O. 11/2003).
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, modificada por la Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre; de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local; de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y de la Ley 3/1991, de 10 de enero, de Competencia Desleal (en adelante, L.O. 14/2003).
Real Decreto 2393/2004, de 30 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.
Ley Orgánica 2/2009, de 11 de diciembre, 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 (en adelante, L.O. 2/2009).
Real Decreto 557/2011, de 20 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, tras su reforma por Ley Orgánica 2/2009.
Ley Orgánica 10/2011, de 27 de julio, de modificación de los artículos 31 bis y 59 bis de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social (en adelante, L.O. 10/2011).

Real Decreto-Ley 16/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud y mejorar la calidad y seguridad de sus prestaciones. Esta norma incluye una importante restricción del acceso a la sanidad pública para los ciudadanos extranjeros en situación irregular (en adelante, R.D.L. 16/2012).
Ley Orgánica 4/2013, de 28 de junio, de reforma del Consejo General del Poder Judicial, por la que se modifica la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial. Incluye una modificación de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social. Se modifican los artículos 32 (al que se añade un nuevo apartado 3 bis y una nueva letra e) en su apartado 5) y 57 (al que se añade un nuevo apartado 11).
Real Decreto 162/2014, de 14 de marzo, por el que se aprueba el reglamento de funcionamiento y régimen interior de los centros de internamiento de extranjeros.

6.4.2.1 La primera ley reguladora de la extranjería de la democracia española: la Ley Orgánica 7/1985, de 1 de julio, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España

La L.O. 7/1985, de 1 de julio, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España, aprobada bajo el gobierno del Partido Socialista Obrero Español de Felipe González, recogió la doctrina mayoritaria de los derechos tal como había sido formulada por el TC, en sus sentencias anteriores, especialmente en 1984, además de reunir en un solo texto la normativa dispersa existente hasta la fecha y procedente, en buena parte, del franquismo, así como dar rango legal a las disposiciones principales sobre extranjería, hasta entonces contenidas en normas de rango inferior a ley. El artículo 4 L.O. 7/1985 repetía el artículo 13 CE. No hacía alusión a los derechos exigibles en atención a la dignidad humana, que se daban por supuestos, y se regulaban sólo los derechos que presentaban limitaciones frente a los españoles: la libertad de circulación, y los derechos de reunión, asociación, educación y sindicación, refiriéndose sólo a los extranjeros que se encontraran en situación legal en España.

La Ley Orgánica 7/1985 citaba una serie de derechos (artículos 4 al 10) que, hasta 1996, con la aparición del Real Decreto 155/1996, de 2 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Ejecución de la Ley Orgánica 7/1985 (vigente hasta el 1 de agosto de 2001), no se hallarían sistematizados y agrupados en derechos subjetivos (artículo 2 del reglamento), por una parte, y derechos asociados a la estancia legal en el territorio español, por otra (artículo 3 a 11, también del reglamento).

Artículo 2. Derechos subjetivos de la persona.

1. Los extranjeros tienen plenamente garantizados en el territorio español, en igualdad de condiciones que los españoles, los derechos que son inherentes a las personas.
2. Los extranjeros tienen derecho a la educación en las mismas condiciones que los españoles.
3. Los extranjeros tienen derecho a la asistencia letrada en caso de detención, que se proporcionará de oficio, en su caso, y a ser asistidos por intérprete, si no comprenden o hablan el castellano, y de forma gratuita en el caso de que careciesen de medios económicos.

En este punto, es preciso señalar una de las principales críticas que se hicieron a esta regulación, ya en la tramitación parlamentaria de la L.O. 7/1985, a saber: que era muy imprecisa y que dejaba al posterior reglamento buena parte de su concreción. Se puede apreciar que el reglamento de desarrollo tardó nada menos que once años en ver la luz, con la consiguiente inseguridad jurídica que generó el hecho de que existiera una ley sin desarrollar reglamentariamente, máxime si aquella es imprecisa, como fue el caso. Además, me parece relevante mencionar la motivación que subyace en la creación de esta primera norma de extranjería, con la restauración democrática, y que queda reflejada, tanto en la prensa de la época, como en los debates parlamentarios. El diario *El País*, titulaba de esta manera una noticia, al día siguiente de la aprobación del anteproyecto de esta ley, en diciembre de 1984: “El Consejo de Ministros aprueba un proyecto de Ley que permite expulsar a extranjeros ‘indeseables’” (El País, 1984). El, por entonces, ministro del Interior, el socialista José Barrionuevo, justificaba la necesidad de adoptar esta ley para “por un lado, regularizar aquellas situaciones de ilegalidad que sea posible, determinando claramente para los extranjeros residentes en nuestro país sus derechos, libertades y obligaciones, y, por otro, apoyar de forma eficaz la lucha contra la delincuencia organizada mediante la disuasión a su establecimiento e incluso su venida a nuestro país” (Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, 1985, págs. 8292-8293).

Además, esta ley permitía un rígido control de las entradas de los extranjeros, que solo se permitía en el caso de que se hubiera obtenido antes el visado en el país de origen, previa oferta de trabajo en España, con un régimen de sanciones que admitía bastante discrecionalidad a las autoridades administrativas en relación con los inmigrantes en situación irregular. Por ejemplo, introducía la detención y privación de libertad en centros de internamiento (hasta 40 días), norma que chocaba, ya entonces, con las 72 horas de plazo máximo de detención para los españoles. Realmente, esta norma no era, a pesar de su título, una ley sobre derechos y libertades de los extranjeros, puesto que solo mencionaba los citados anteriormente, recortándolos, sino que era una ley para facilitar el control de entrada y la expulsión cuando se encontraran en España de forma irregular. No hay que olvidar que esta

norma se aprobó en vísperas del ingreso de España en la, entonces, Comunidad Económica Europea (que se produjo el 1 de enero de 1986), para dar seguridad a los demás socios europeos de que España no sería un “coladero” de inmigrantes. La L.O. 7/1985 se pensó para cerrar la inmigración, no tanto hacia España, que en aquel momento no recibía un número significativo de inmigrantes, como hacía el resto de Europa.

Para obtener el visado y poder entrar legalmente en nuestro país, un extranjero debía recibir un contrato enviado desde España por un empresario, lo que era prácticamente imposible, al no haber cauces de relación suficientes entre países de origen y destino. La vía legal era inexistente y solo cabía la ilegal o la entrada como turista. De hecho, la mayoría de los inmigrantes, en aquella época, entraron como turistas y luego pasaron a convertirse en inmigrantes irregulares al vencerse los visados de turismo. Los permisos de trabajo y residencia, cuando se conseguían, eran de corta duración, lo que pretendía fomentar la temporalidad y desincentivar la permanencia. Además, esta ley no contemplaba la reagrupación familiar (que permite que el extranjero pueda traer a vivir con él a sus familiares más cercanos, como su pareja o hijos menores), lo que da una idea clara del tipo de relación que se quería mantener desde el Estado con estas personas. En definitiva, la norma no promocionaba la inmigración legal, puesto que el acceso era irreal, al inmigrante se le limitaban los derechos, no había un permiso permanente y aquél no podía pensar en establecerse si ni siquiera podía traer a su familia a vivir y trabajar con él.

Como colofón, en el ámbito de las infracciones y sanciones, casi todas las infracciones podían terminar en expulsión. El control judicial era difícil, ya que el recurso debía realizarse desde el país de origen del inmigrante, una vez consumada la expulsión (artículo 35) y la ley prohibía a los jueces suspender la expulsión decretada por la Administración mientras se resolvía, aunque este aspecto fue declarado inconstitucional más tarde.

Una vez aprobada la ley, fue recurrida por considerarla parcialmente inconstitucional y, fruto de ello, se dictó la STC 115/1987, de 7 de julio. Dicha sentencia declaró inconstitucionales tres apartados de dicha norma. En concreto, declaró nulo el inciso del artículo 7, que exigía solicitar permiso previo para reuniones en lugares cerrados. También declaró inconstitucional la potestad que se otorgaba al Gobierno en el artículo 8 de suspender, sin intervención judicial, las actividades de asociaciones formadas o promovidas mayoritariamente por extranjeros. Además, declaró inconstitucional el inciso del artículo 34 que establecía que los jueces, en ningún caso podían dictaminar la suspensión de la ejecución de resoluciones administrativas. Esta sentencia supuso un cambio en la entonces incipiente doctrina del Tribunal Constitucional

en esta materia, al anular las limitaciones de la ley a los derechos de los inmigrantes, descartando que estos derechos pudieran depender sólo de la ley y los tratados, sin límites, como había dicho en las primeras sentencias, y al exigir el respeto de los derechos, al menos en su contenido esencial (artículo 53.1 CE), en los términos de la propia Constitución. A pesar de esta evolución, en la que se ha seguido incidiendo, este parecer se formó con tal ambigüedad que es algo que no ha dejado de repercutir en la legislación posterior en la materia.

El desarrollo de la L.O. 7/1985 vino, como he apuntado, nada menos que once años después, por el R.D. 1119/1996, de 26 de mayo, por el que se aprobó el reglamento de ejecución. Esta norma reproducía los defectos de la ley y añadía más, ya que relegaba los derechos fundamentales a una sección de los últimos capítulos, con criterios que el Tribunal Constitucional anularía posteriormente. También introducía el control policial de la documentación, algo que no tenía cobertura en la ley. Abundando en la imprecisión de la ley, dejó abiertas muchas posibilidades de arbitrariedad administrativa.

6.4.2.2 La Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social y sus normas de desarrollo

Como acabamos de ver, la L.O. 7/1985, más que una ley que regulaba los derechos y libertades de los extranjeros, incidía en los aspectos más puros del derecho de extranjería: el régimen de entrada, permanencia y salida, y las situaciones jurídicas del inmigrante, y procedía, como hemos tenido ocasión de estudiar, a tratar de forma sectorial los derechos y libertades de los inmigrantes, siendo incapaz de responder adecuadamente a los nuevos retos que los cambios de los flujos migratorios suponían. Por ello, en el año 1998, el Congreso de los Diputados aprobaba un acuerdo (Acuerdo de la Comisión de Política Social y Empleo sobre inmigrantes y refugiados, aprobado por el Pleno del Congreso el 23 de Junio de 1998, 1998) en el que se reconocía (apartado B.3):

La subcomisión entiende que los emigrantes no pueden ser considerados, solamente como mano de obra sino como personas titulares de derechos, en especial, a desarrollo personal y social, con respeto a su propia identidad cultural, a la igualdad de trato, eliminando toda forma de discriminación por motivo de nacionalidad o de raza particularmente en los ámbitos de las condiciones laborales, profesionales, educativas cultural, de vivienda, de sanidad (...). El inmigrante tiene derecho a la participación social mediante el ejercicio de los derechos de sindicación, asociación y reunión. En cuanto a la participación política, futuras reformas que en materia de legislación electoral deben de contemplar la participación de los inmigrantes regulares en el ámbito local.

Con este espíritu nació la L.O. 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, que implicaba una ruptura importantísima con la anterior legislación de extranjería, como veremos a continuación.

Sin embargo, antes de entrar a valorar los aspectos puramente jurídicos de esta ley, es preciso conocer algunas de las circunstancias de su gestación en sede parlamentaria. La L.O. 4/2000 nació a partir de diversas proposiciones de ley de los grupos parlamentarios de la oposición al entonces gobierno del Partido Popular (PP) de José María Aznar, por lo que se creó una ponencia en el Congreso de los Diputados que procurase la integración de todas las iniciativas y una ley de consenso. Algunos ministros y el propio presidente Aznar empezaron a desmarcarse del consenso, hasta provocar la dimisión del ministro de Trabajo, Manuel Pimentel. El texto, aprobado en el Congreso con la abstención del PP, fue muy modificado en el Senado por la mayoría absoluta de dicho partido en esa Cámara. Al regresar al Congreso, se rechazaron las enmiendas del Senado, ahora con el voto en contra del PP a dicho rechazo, apoyado por el resto de las fuerzas políticas.

Para ser conscientes del importante avance que esta norma suponía, en relación con el reconocimiento de derechos de los extranjeros en España, basta con fijarnos en su artículo 3:

Artículo 3. Igualdad con los españoles e interpretación de las normas.

1. Los extranjeros gozarán en España, en igualdad de condiciones que los españoles, de los derechos y libertades reconocidos en el Título I de la Constitución y en sus leyes de desarrollo, en los términos establecidos en esta Ley Orgánica.

2. Las normas relativas a los derechos fundamentales de los extranjeros se interpretarán de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y con los Tratados y Acuerdos internacionales sobre las mismas materias vigentes en España, sin que pueda alegarse la profesión de creencias religiosas o convicciones ideológicas o culturales de signo diverso para justificar la realización de actos o conductas contrarios a las mismas.

En concreto, y de forma no exhaustiva, presento una relación de los derechos que se reconocían a los extranjeros residentes legales y no legales en la

Tabla 6-3:

Tabla 6-3: Derechos reconocidos a los extranjeros en la L.O. 4/2000.

L.O. 4/2000	
Derechos de los inmigrantes, independientemente de su situación administrativa, en igualdad con los españoles	• Derechos de reunión y manifestación (art. 7). • Derecho de asociación (art. 8). • Derecho a la educación de naturaleza no obligatoria (art. 9). • Derechos de sindicación y huelga (art 11). • Derecho a la asistencia sanitaria pública de urgencia (art. 12). • Derecho a los servicios y prestaciones sociales básicas (art. 14). • Derecho a la tutela judicial efectiva (art. 18). • Derecho a la asistencia letrada de oficio y a la asistencia de intérprete.
Derechos de los inmigrantes, cuando tengan residencia legal (además de los anteriores), en igualdad con los españoles	• Libertad de circulación y libertad de residencia (art. 5). • Derecho a sufragio en las elecciones municipales en los términos que establezcan las leyes y los Tratados (art. 6.1). • Derecho a desempeñar actividades de carácter docente e investigador (art. 9.3). • Derecho al sistema de Seguridad Social (arts. 10 y 14). • Derecho a acceder como personal laboral al servicio de las Administraciones Públicas (art 10). • Derecho a acceder al sistema público de ayudas en materia de vivienda (art. 13). • Derecho a la intimidad familiar y a la vida en familia, incluido el derecho de determinados familiares (art. 17) a obtener la residencia en España para reagruparse con el residente (art. 16). • Derecho a la asistencia jurídica gratuita (art. 20). • Los inmigrantes que tengan permiso de trabajo, tendrán derecho al trabajo, por cuenta ajena o propia (art 10).
Derechos de los inmigrantes, cuando estén empadronados en su municipio	• Derecho a elegir de forma democrática entre ellos a sus propios representantes para participar en los debates y decisiones municipales cuando no puedan participar en las elecciones municipales y sean residentes (art. 6).

	• Derecho a la asistencia sanitaria en las mismas condiciones que los españoles (art. 12). • Derecho a acceder al sistema público de ayudas en materia de vivienda (art. 13). • Derecho a la asistencia jurídica gratuita (art. 20).
Derechos de los inmigrantes menores de 18 años, con independencia de cuál sea su situación administrativa	• Educación básica, obligatoria y gratuita (art.9). • Asistencia sanitaria (art. 12).

Fuente: Elaboración propia

Además, por primera vez, la ley reconocía expresamente el derecho fundamental a la intimidad familiar y a la vida en familia y elevaba a categoría de derecho, como parte del contenido de este derecho a la intimidad familiar, el derecho de determinados familiares (artículo 17) a obtener la residencia en España para reagruparse con el residente (artículo 16).

De forma muy resumida, cabe decir que los cambios de la L.O. 4/2000 en relación con la situación anterior fueron:

- a) Creación de un estatuto claro de derechos para los extranjeros, tendiendo a la igualdad de derechos de los residentes legales y de los españoles.
- b) Incluye, por primera vez, el derecho a la reagrupación familiar.
- c) Se reconocen algunos derechos a los inmigrantes en situación irregular, como las prestaciones sanitarias y la educación.
- d) Se preveía una vía de regularización (“legalización” de la situación administrativa del inmigrante), individual y ordinaria.
- e) Se cambiaba el sistema de sanciones, excluyendo la expulsión de quienes se encontraban en situación irregular sobrevenida (aquellos que se encontraban de forma legal y pasaban a estar de forma ilegal por incumplir algún requisito para la renovación de su documentación).
- f) Se hizo un esfuerzo para evitar la arbitrariedad de la Administración Pública, cuidando el reconocimiento de los medios de protección en el procedimiento administrativo.

- g) Previó la colaboración de diversas Administraciones Públicas en el tema de la inmigración, incluyendo la participación de asociaciones de inmigrantes y organizaciones de protección de derechos.

6.4.2.3 La Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre, 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 y sus normas de desarrollo

La L.O. 4/2000 se aprobó en contra del criterio del gobierno del Partido Popular (PP) y justo antes de las elecciones generales del año 2000, tras las cuales, el nuevo gobierno del PP que nació tras ellas, ahora con mayoría absoluta en las Cortes Generales, anunció la decisión de modificar drásticamente la ley. Se opusieron a ello todos los demás partidos, salvo Convergència i Unió (CiU) y Coalición Canaria, que la apoyaron. Tuvo en contra a las asociaciones de inmigrantes y oenegés que habían apostado por la ley anterior. La reforma, que afecta a un 80% de la ley, no sólo modificaba gran parte del sistema de entrada, salida, permanencia y situaciones de los inmigrantes, sino que se cambiaba el reconocimiento de derechos a los extranjeros, retornando a una situación muy parecida a la contemplada por la L.O. 7/1985, recuperando la clara distinción entre los extranjeros, dependiendo de su situación administrativa. El nuevo texto implicaba un claro retroceso respecto al reconocimiento de los derechos y libertades de los extranjeros, y su filosofía es muy diferente al texto original de la L.O. 4/2000, puesto que está dirigido a restringir o limitar fuertemente sus derechos y libertades cuando su situación no haya sido regularizada.

Delineamos a continuación en la Tabla 6-4, de forma muy esquemática, cómo quedaban los derechos de los extranjeros tras esta reforma y en la Tabla 6-5 una comparación de ambas:

Tabla 6-4: Derechos reconocidos a los extranjeros en la L.O. 8/2000

L.O. 8/2000	
Derechos de los inmigrantes, independientemente de su situación administrativa	• Derecho a la asistencia sanitaria pública de urgencia (art. 12). • Derecho a los servicios y prestaciones sociales básicas (art. 14). • Derecho a la tutela judicial efectiva (art.20). • Derecho a la asistencia jurídica gratuita para determinados procedimientos (art. 22).
Derechos de los inmigrantes, cuando tengan residencia legal (además de los anteriores)	• Derecho a la libre circulación y libertad de residencia (art. 5). • Derecho al sufragio en las elecciones municipales atendiendo a criterios de reciprocidad (art.6). • Derechos de reunión y manifestación (art. 7), y de asociación (art. 8). • Derecho a la educación obligatoria y no obligatoria (art.9). • Derecho a desempeñar actividades docentes e investigadoras (art.9). • Derecho a dirigir y crear centros educativos (art. 9).

	• Derecho al trabajo (art. 10). • Libertad de sindicación (art. 11). • Derecho a la huelga (art. 11). • Derecho a acceder como personal laboral al servicio de las Administraciones Públicas (art. 10). • Derecho de acceso al sistema de Seguridad Social (art. 10). • Derecho a acceder al sistema público de ayudas en materia de vivienda (art. 13). • Derecho a la vida en familia y a la intimidad familiar (art. 16). • Derecho a reagrupar a determinados familiares (art. 16). • Derecho a la tutela judicial y a la asistencia jurídica gratuita (art. 22).
Derechos de los inmigrantes, cuando estén empadronados en su municipio	• Derecho a ser oído en los asuntos municipales que les afectan, cuando ostenten la condición legal de residencia (art. 6). • Derecho a la asistencia sanitaria en las mismas condiciones que los españoles (art. 12).
Derechos de los inmigrantes menores de 18 años	• Derecho a la educación básica (art. 9). • Asistencia sanitaria (art. 12).

Fuente: Elaboración propia

Tabla 6-5: Comparación de los derechos de los inmigrantes entre las L.O. 4/2000 y la L.O. 8/2000

	L.O. 4/2000	L.O. 8/2000
Derechos de los inmigrantes, independientemente de su situación administrativa	• Derechos de reunión y manifestación (art. 7). • Derecho de asociación (art. 8). • Derecho a la educación de naturaleza no obligatoria (art. 9). • Derechos de sindicación y huelga (art 11). • Derecho a la asistencia sanitaria pública de urgencia (art. 12). • Derecho a los servicios y prestaciones sociales básicas (art. 14). • Derecho a la tutela judicial efectiva (art. 18). • Derecho a la asistencia letrada de oficio y a la asistencia de intérprete.	• Derecho a la asistencia sanitaria pública de urgencia (art. 12). • Derecho a los servicios y prestaciones sociales básicas (art. 14). • Derecho a la tutela judicial efectiva (art.20). • Derecho a la asistencia jurídica gratuita para determinados procedimientos (art. 22).
Derechos de los inmigrantes, cuando tengan residencia legal (además de los anteriores)	• Libertad de circulación y libertad de residencia (art. 5). • Derecho a sufragio en las elecciones municipales en los términos que establezcan las leyes y los Tratados (art. 6.1). • Derecho a desempeñar actividades de carácter docente e investigador (art. 9.3). • Derecho al sistema de Seguridad Social (arts. 10 y 14). • Derecho a acceder como personal laboral al servicio de las Administraciones Públicas (art 10). • Derecho a acceder al sistema público de ayudas en materia de vivienda (art. 13). • Derecho a la intimidad familiar y a la vida en familia, incluido el derecho de determinados familiares (art. 17) a obtener la residencia en España para reagruparse con el residente (art. 16). • Derecho a la asistencia jurídica gratuita (art. 20). • Los inmigrantes que tengan permiso de trabajo, tendrán derecho al trabajo, por cuenta ajena o propia (art 10).	• Derecho a la libre circulación y libertad de residencia (art. 5). • Derecho al sufragio en las elecciones municipales atendiendo a criterios de reciprocidad (art.6). • Derechos de reunión y manifestación (art. 7), y de asociación (art. 8). • Derecho a la educación obligatoria y no obligatoria (art.9). • Derecho a desempeñar actividades docentes e investigadoras (art.9). • Derecho a dirigir y crear centros educativos (art. 9). • Derecho al trabajo (art. 10). • Libertad de sindicación (art. 11). • Derecho a la huelga (art 11). • Derecho a acceder como personal laboral al servicio de las Administraciones Publicas (art. 10). • Derecho de acceso al sistema de Seguridad Social (art 10). • Derecho a acceder al sistema público de ayudas en materia de vivienda (art. 13). • Derecho a la vida en familia y a la intimidad familiar (art. 16). • Derecho a reagrupar a determinados familiares (art. 16). • Derecho a la tutela judicial y a la asistencia jurídica gratuita (art. 22).
Derechos de los inmigrantes, cuando estén empadronados en su municipio	• Derecho a elegir de forma democrática entre ellos a sus propios representantes para participar en los debates y decisiones municipales cuando no puedan participar en las elecciones municipales y sean residentes (art. 6). • Derecho a la asistencia sanitaria en las mismas condiciones que los españoles (art. 12). • Derecho a acceder al sistema público de ayudas en materia de vivienda (art. 13). • Derecho a la asistencia jurídica gratuita (art. 20).	• Derecho a ser oído en los asuntos municipales que les afectan, cuando ostenten la condición legal de residencia (art. 6). • Derecho a la asistencia sanitaria en las mismas condiciones que los españoles (art. 12).
Derechos de los inmigrantes menores de 18 años	• Educación básica, obligatoria y gratuita (art.9). • Asistencia sanitaria (art. 12).	• Derecho a la educación básica (art. 9). • Asistencia sanitaria (art. 12).

Fuente: Elaboración propia

En el Título I de la ley, modificada por la L.O. 8/2000 se mantuvo la mayor parte de su contenido, incluido el derecho a la documentación (artículo 4), la libertad de circulación (artículo 5), la educación para todos los menores, al margen de la situación legal de sus familias (art. 9) y la asistencia sanitaria completa, también para todos, si estaban empadronados (artículo 12).

Lo más polémico fue negar a los inmigrantes en situación irregular los derechos políticos y sindicales: reunión, manifestación, asociación, sindicación y huelga. La ley no les niega el derecho, sino que limita su ejercicio a los que tengan permiso de residencia. Estos preceptos se recurrieron ante el Tribunal Constitucional, con los resultados que vimos al tratar la STC 236/2007: dichas restricciones de derechos constitucionales fueron declaradas contrarias a la Constitución.

Por su parte, el derecho a la reagrupación familiar sufrió restricciones, aunque es cierto que el reconocimiento anterior era muy amplio. Se limitó de nuevo al inmigrante residente, y restringió las categorías de familiares reagrupables, puesto que en la LO. 4/2000 previa se permitía reagrupar a cualquier otro familiar respecto del que se justificara la necesidad de autorizar su residencia en España por razones humanitarias, además de al cónyuge, hijos y ascendientes, que se mantenían.

Se mantuvo, en gran parte, el capítulo de las garantías jurídicas, así como la cláusula antidiscriminatoria (artículo 23, anterior artículo 21). Se introdujeron más restricciones para el visado, el permiso de residencia permanente (que exigirá cinco años “continuados” de residencia legal), se produjo una falta de previsión de contratación directa por los empresarios aparte del contingente y se dificultaban notablemente las vías de regularización, que exigirán plazos más amplios y con una mayor ambigüedad en cuanto a las condiciones.

Sin embargo, el mayor cambio se daba en materia de infracciones y sanciones, sobre todo en la expulsión, al reinstaurarse la expulsión por falta de permiso de residencia. Se introdujo un procedimiento preferente de expulsión, en 48 horas, que impedía la tutela judicial efectiva en tan corto plazo. También es muy criticable que esta ley contuviera demasiadas remisiones al reglamento, en materias que requerirían criterios establecidos por la ley, como los límites del permiso de reagrupación familiar, las formas de regularización ordinaria, las modalidades del permiso de trabajo y otras.

Para desarrollar esta ley se aprobó el R.D. 864/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el Reglamento general de ejecución de la ley y otros que regulan el Consejo Superior de Política de Inmigración, el Observatorio Permanente de Inmigración y el Foro de Integración Social. Este reglamento ampliaba al máximo el margen de decisión de la Administración, con muchas cláusulas abiertas, que permitían a los funcionarios mucha discrecionalidad. Solo el silencio positivo (aceptación de la solicitud a falta de respuesta administrativa) en la renovación del permiso de residencia es favorable, en el aspecto de los derechos de los extranjeros. La Sentencia del Tribunal Supremo de 20 de marzo de 2003 anuló una docena de artículos del Reglamento por vulneración del principio de legalidad, al excederse claramente en las previsiones establecidas en la norma que debía desarrollar. Esta sentencia tendrá una gran repercusión en la prensa de la época, como veremos al analizar el contenido de los medios que se explica más adelante, en este trabajo.

6.4.2.4 Las reformas legislativas en materia de extranjería del año 2003

La Ley Orgánica 11/2003, de 29 de septiembre, de medidas concretas en materia de seguridad ciudadana, violencia doméstica e integración social de los extranjeros, incluyó ligeras modificaciones de la ley de extranjería, entre las que destaca la de facilitar la expulsión de delincuentes extranjeros antes del cumplimiento de su condena en España, si la pena a la que habían sido sentenciados era inferior a seis años de prisión y el juez lo estimaba oportuno.

Por su parte, la Ley Orgánica 14/2003, de 20 de noviembre⁶⁸, sirvió para realizar reformas de mayor calado en la materia de la extranjería. Esta norma se elaboró bajo el gobierno del PP y logró el apoyo del grupo socialista. Endureció la reagrupación familiar y la obtención de un permiso independiente por el reagrupado. Para traer a los ascendientes se necesitaba tener la residencia permanente por parte del inmigrante reagrupante. Por otra parte, ya no podía obtener el permiso de residencia el hijo que cumpliera 18 años o la mujer que llevara dos años en el país sin obtener, previamente, un permiso independiente o si no obtenía una autorización de trabajo (excepto para la mujer víctima de la violencia de género, a la que se facilitaba obtener un permiso independiente, todo ello en aras de reducir esta lacra social). Se eliminaron las posibilidades de regularización individual, incluso a quienes hubieran tenido antes una situación legal y llevaran después una residencia de hecho de tres años, o a quienes

⁶⁸ 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, modificada por la Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre; de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local; de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y de la Ley 3/1991, de 10 de enero, de Competencia Desleal (en adelante, L.O. 14/2003).

llevaran cinco años de residencia irregular en España. Solo permanecería el arraigo, cuyas condiciones se reenviaban al posterior reglamento de desarrollo.

Por otro lado, en el permiso de trabajo se mejoraron las condiciones de quien quería establecerse por cuenta propia, equiparando sus condiciones a las de los nacionales. Sin embargo, la reforma más polémica fue la que permitía a la Policía conocer la situación de los extranjeros empadronados en sus ayuntamientos, algo impensable en relación con los ciudadanos, salvo autorización judicial en caso de delito, lo que no se exigía para los extranjeros. Por otra parte, la ley aumentaba los supuestos de remisión en blanco⁶⁹ al reglamento, vulnerando los principios de legalidad y seguridad jurídica.

Tras la Sentencia del Tribunal Supremo que declaró nulos varios artículos del R.D. 864/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el Reglamento general de ejecución de la ley, que he citado antes, el gobierno del PP desechó la posibilidad de modificar el reglamento y preparó una nueva reforma legal que diera cobertura al reglamento. Se trataba de legalizar lo anulado por el Tribunal Supremo por exceder, precisamente, la cobertura legal. Sin embargo, el gobierno del PP no pudo llevar a cabo esta modificación, ya que perdió, a manos del PSOE liderado por José Luis Rodríguez Zapatero, las elecciones que se celebraron en marzo de 2004. El nuevo gobierno socialista optó por no reformar la ley y prefirió elaborar un nuevo reglamento, mediante el R.D. 2392/2004, de 30 de diciembre. Se usó la amplitud de criterios que permitía la ley, con el objetivo declarado de disminuir el volumen de inmigración irregular a corto y largo plazo, procediéndose a una regulación más amplia del arraigo, como vía para proceder a la regularización de las personas que se encontraran en España de forma ilegal, durante un periodo determinado, y cumpliendo unos requisitos básicos, además de contar con una oferta de contrato de trabajo. Se recuperaba el sistema general de contratación como vía principal para la inmigración legal. También se creó un catálogo de ocupaciones de difícil cobertura⁷⁰, a nivel provincial, que se renovaba cada tres meses, de manera que si el trabajo deseado se encontraba en esa lista no era necesario pedir una autorización específica.

⁶⁹ La remisión en blanco es una técnica legislativa que consiste en que la norma simplemente cita aquello que desea regular, indicando que será otra norma, a menudo de rango inferior, la que desarrollará dicho aspecto. Es esta una forma de dar al poder ejecutivo una capacidad legislativa que, constitucionalmente, no tiene. De ahí que se diga que se vulnera el principio de legalidad y de seguridad jurídica.

⁷⁰ El catálogo de ocupaciones de difícil cobertura consistía en la elaboración de un listado actualizado de tipos puestos de trabajo que no se cubrían por el mercado laboral. Si un trabajador extranjero tenía una oferta de trabajo para uno de estos puestos de difícil cobertura, tenía muchas posibilidades de obtener una autorización de trabajo.

6.4.2.5 Las últimas modificaciones normativas (2009-2014)

La Ley Orgánica 2/2009, de 11 de diciembre, 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, gobernando todavía el PSOE de Rodríguez Zapatero, nació a consecuencia de diferentes factores, tales como la incorporación de la doctrina constitucional que declaró inconstitucionales algunos preceptos de la normativa vigente, así como la transposición de las directivas europeas en la materia y la adaptación a las nuevas competencias autonómicas en materia de permisos de trabajo, que desarrollamos en los párrafos siguientes.

El Tribunal Constitucional se pronunció en la STC 236/2007, de 7 de noviembre, sentencia a la que ya hemos hecho referencia en el epígrafe dedicado a la doctrina de este Tribunal. A lo ya dicho debemos añadir que, en dicha sentencia, entre los preceptos anulados, se establece que no se puede limitar el derecho a la libertad de reunión, de asociación, de sindicación o de educación no obligatoria, en atención a que se trate de extranjeros residentes legales o no. Esta resolución fue, sin duda, la causa principal que motivó la reforma legal de 2009.

Además de esta circunstancia, la existencia de una serie de Directivas Europeas pendientes de transposición a nuestro ordenamiento interno fue un detonante de gran relevancia en esta modificación legislativa. Demos un breve repaso, no exhaustivo, a las Directivas que contribuyeron a que se decidiera realizar esta modificación legal:

- Directiva 2003/110/CE del Consejo, de 25 de noviembre de 2003 sobre la asistencia en casos de tránsito a efectos de repatriación o alejamiento por vía aérea.
- Directiva 2003/109/CE del Consejo de 25 de noviembre de 2003 relativa al estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración.
- Directiva 2004/82/CE del Consejo de 29 de abril de 2004 sobre la obligación de los transportistas de comunicar los datos de las personas transportadas.
- Directiva 2008/115/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2008, relativa a normas y procedimientos comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular.
- Directiva 2009/52/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de junio de 2009, por la que se establecen normas mínimas sobre las sanciones y medidas aplicables a los empleadores de nacionales de terceros países en situación irregular.

En tercer lugar, como había apuntado, otra causa de peso para modificar, de nuevo, la legislación de extranjería fue la aprobación de nuevos Estatutos de Autonomía, que incorporaron nuevas competencias autonómicas, entre las que se encontraba la concesión de permisos de trabajo a las personas extranjeras, siempre en coordinación con las autoridades estatales en materia de otorgamiento de permisos de residencia.

Entre las medidas concretas más destacadas de esta ley, podemos citar la inclusión, entre los familiares reagrupables por los extranjeros residentes, a sus parejas de hecho, si bien los requisitos que se exigían para poder ejercer este derecho venían a dificultar, hasta casi impedirlo por completo, su ejercicio. También se dificultaba la reagrupación de los ascendientes, que deberán tener más de 65 años de edad (ambos) y sólo podrá solicitarse si se demuestra la dependencia efectiva del reagrupante residente en España y siempre que éste tenga un permiso de residencia permanente (tras cinco años de residencia legal continuada). Por el contrario, se permitirá que los familiares reagrupados puedan acceder a un permiso de trabajo de forma inmediata, algo que antes no era posible.

Es destacable el endurecimiento del régimen de infracciones y sanciones, incluyendo algunas nuevas, como las que afectan a los denominados matrimonios de conveniencia o la reagrupación familiar realizada al margen de los cauces legales. También se amplía el plazo de internamiento a la espera de expulsión, que pasa de los 40 a 60 días, fruto de la aplicación de la Directiva 2008/115/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2008, relativa a normas y procedimientos comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular, a la que también se conoce como “Directiva de la vergüenza” por su escaso respeto de los derechos humanos de las personas migrantes.

Para desarrollar y actualizar la ley de extranjería nuevamente modificada se aprobó el Real Decreto 557/2011, de 20 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, tras su reforma por Ley Orgánica 2/2009. Las líneas principales que pretendía lograr este Reglamento se pueden resumir (Aguelo & Chueca, 2011) en las siguientes:

- Consolidar un modelo basado en la regularidad, para lo que el reglamento intenta garantizar un funcionamiento y una gestión correcta de los procedimientos de las autorizaciones de residencia y trabajo.

- Fortalecer la colaboración con las administraciones locales y regionales, teniendo en cuenta el potencial de estas entidades para favorecer la integración.

- Se incluyen mecanismos que fomenten y garanticen la movilidad de los inmigrantes, si desean buscar oportunidades fuera de nuestro país, sabiendo que, si desea volver aquí, su “contador de derechos” no estará a cero. Se trata de dar respuesta a las migraciones circulares, así como potenciar la llegada a España de investigadores y profesionales altamente cualificados.

- La simplificación de trámites burocráticos es otro de los objetivos propuestos.

La Ley Orgánica 10/2011, de 27 de julio, de modificación de los artículos 31 bis y 59 bis de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, tratará de facilitar la protección de las mujeres extranjeras víctimas de la violencia de género, proporcionándoles una vía para su regularización si denuncian a su agresor. En efecto, la exposición de motivos de la norma indica que “el hecho de que una mujer extranjera que se encuentre en situación de irregularidad denuncie a su agresor y se le abra un procedimiento administrativo que puede acabar en expulsión, desincentiva que las mujeres extranjeras vayan a denunciar.” De ahí que se produzca esta leve, pero importante, modificación legislativa en la materia.

Por su parte, el Real Decreto-Ley 16/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud y mejorar la calidad y seguridad de sus prestaciones incluyó una importante restricción del acceso a la sanidad pública para los ciudadanos extranjeros en situación irregular que, desde mi punto de vista, vulnera claramente los derechos humanos de las personas afectadas, al establecer que:

Se añade [a la ley de extranjería] un nuevo artículo 3 ter, que tendrá la siguiente redacción:

«Artículo 3 ter. Asistencia sanitaria en situaciones especiales. Los extranjeros no registrados ni autorizados como residentes en España, recibirán asistencia sanitaria en las siguientes modalidades:

a) De urgencia por enfermedad grave o accidente, cualquiera que sea su causa, hasta la situación de alta médica.

b) De asistencia al embarazo, parto y postparto.

En todo caso, los extranjeros menores de dieciocho años recibirán asistencia sanitaria en las mismas condiciones que los españoles.»

De esta forma, las personas extranjeras que se encuentren en situación irregular, no tienen derecho a la asistencia sanitaria gratuita más que en los casos indicados, lo cual limita enormemente su derecho a la salud. Este precepto está recurrido ante el Tribunal Constitucional y está por ver en qué sentido va a pronunciarse sobre esta cuestión.

Finalmente, me referiré a la Ley Orgánica 4/2013, de 28 de junio, de reforma del Consejo General del Poder Judicial, por la que se modifica la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial. Incluye una modificación de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social. Esta norma modifica el artículo 32 (al que se añade un nuevo apartado 3 bis y una nueva letra e) en su apartado 5), estableciendo que: “Los extranjeros a quienes España u otro Estado miembro de la Unión Europea hubiese reconocido protección internacional y que se encuentren en España, podrán solicitar por sí mismos y obtener una autorización de residencia de larga duración en España en las condiciones que se establezcan reglamentariamente”. También se modifica el artículo 57, al que se añade un nuevo apartado 11 para determinar si la persona que se encuentre en situación de protección internacional ha de ser expulsada.

6.4.3 El régimen jurídico de los ciudadanos de la Unión Europea y asimilados

Los nacionales de los países de la Unión Europea, los nacionales de los Estados parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo (Islandia, Liechtenstein y Noruega) y los nacionales de la República Helvética, que conforman la Asociación Europea de Libre Comercio (EFTA por sus siglas en inglés), así como algunos familiares de todos estos nacionales, gozan en España de un trato muy cercano a la equiparación al ciudadano español, en virtud de la aplicación del ordenamiento de la Unión Europea⁷¹, dimanante de la institución de la ciudadanía europea. A todas estas personas no les es de aplicación el régimen general de la L.O. 4/2000 que hemos explicado con anterioridad. Esta norma solo será de aplicación a este colectivo si contiene normas más favorables, tal como establece el artículo 1.3 L.O. 4/2000:

3. Los nacionales de los Estados miembros de la Unión Europea y aquellos a quienes sea de aplicación el régimen comunitario se regirán por las normas que lo regulan, siéndoles de aplicación la presente Ley en aquellos aspectos que pudieran ser más favorables.

Así, consecuentemente con esta regulación, en sentido estricto, los extranjeros en España serían aquellas personas que no sean nacionales de un Estado miembro de la Unión Europea o de la EFTA, así como determinados familiares extracomunitarios suyos y de los españoles a los que tampoco se aplican las normas generales de extranjería, sino el régimen jurídico especial que vamos a explicar en este epígrafe. Es esta la razón por la que no se ha explicado dicho régimen en el apartado dedicado a la evolución de la normativa de extranjería, puesto que no

⁷¹ En especial, aunque no solo, la Directiva 2004/38/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, relativa al derecho de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de sus familias a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros, por la que se modifica el reglamento (CEE) nº 1612/68 y se derogan las directivas 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/ CEE, 73/148/ CEE, 75/34/ CEE, 75/35/ CEE, 90/364/ CEE, 90/365/ CEE y 93/96/ CEE.

se les aplica, más que de forma supletoria y en caso de ser más beneficiosa, y porque este colectivo goza de un grado de equiparación casi total con los españoles en casi todos los ámbitos.

6.4.3.1 Beneficiarios del régimen previsto para los ciudadanos comunitarios y asimilados

El régimen jurídico de los nacionales comunitarios, de los nacionales de los Estados parte en la EFTA y de sus familiares extracomunitarios beneficiarios se encontraba regulado hasta el 2 de abril de 2007 en el Real Decreto 178/2003, de 14 de febrero, sobre entrada y permanencia en España de los nacionales de Estados miembros de la Unión Europea y de otros Estados parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo. Dicha norma fue derogada por el vigente Real Decreto 240/2007, de 16 de febrero, sobre entrada, libre circulación y residencia en España de ciudadanos de los Estados miembros de la Unión Europea y de otros Estados parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo (en adelante, R.D. 240 /2007), al que nos vamos a referir en este epígrafe.

Las personas que se benefician de este régimen especial son todos los nacionales de los países de la Unión Europea y de la EFTA (Islandia, Liechtenstein, Noruega y Suiza), pero también a determinados familiares suyos que no pertenezcan a estos países. Nos referimos al cónyuge; a la pareja con la que mantenga relación análoga a la conyugal, inscrita en un registro público establecido a estos efectos; a los descendientes directos del titular del derecho o de su cónyuge o pareja registrada, sean hijos biológicos o adoptivos, o incluso nietos, siempre que sean menores de 21 años o mayores que vivan a su cargo; finalmente, los ascendientes de los nacionales de los países mencionados y de su cónyuge o pareja registrada que vivan a su cargo. Así lo establece el artículo 2 del R.D. 240 /2007: “El presente real decreto se aplica también, cualquiera que sea su nacionalidad, y en los términos previstos por éste, a los familiares de ciudadano de la Unión Europea o de otro Estado parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo, cuando le acompañen o se reúnan con él, que a continuación se relacionan:

- A su cónyuge, siempre que no haya recaído el acuerdo o la declaración de nulidad del vínculo matrimonial o divorcio.
- A la pareja con la que mantenga una unión análoga a la conyugal inscrita en un registro público establecido a esos efectos en un Estado miembro de la Unión Europea o en un Estado parte en el Espacio Económico Europeo, y siempre que no se haya cancelado dicha inscripción, lo que deberá ser suficientemente acreditado.

Las situaciones de matrimonio e inscripción como pareja registrada se considerarán, en todo caso, incompatibles entre sí.

- A sus descendientes directos, y a los de su cónyuge o pareja registrada siempre que no haya recaído el acuerdo o la declaración de nulidad del vínculo matrimonial o divorcio o se haya cancelado la inscripción registral de pareja, menores de veintiún años, mayores de dicha edad que vivan a su cargo, o incapaces.
- A sus ascendientes directos, y a los de su cónyuge o pareja registrada que vivan a su cargo, siempre que no haya recaído el acuerdo o la declaración de nulidad del vínculo matrimonial o divorcio, o se haya cancelado la inscripción registral de pareja.

Este mismo régimen se aplica, en virtud de la disposición adicional vigésima del Real Decreto 2393/2005 a los mismos familiares de españoles cuando les acompañen o se reúnan con él. En este punto tenemos que destacar que durante varios años, en concreto hasta que se dictó la Sentencia del Tribunal Supremo de 1 de junio de 2010, por la que se anularon determinadas disposiciones de esta norma, el tratamiento jurídico de los ascendientes extranjeros de los españoles era peor que el de los ascendientes de los ciudadanos comunitarios y asimilados, puesto que se les aplicaba a aquellos el régimen establecido en la L.O. 4/2000 y no el del R.D. 240/2007. Esta grave incongruencia se corrigió tras la citada sentencia, lo que ha supuesto facilitar que los ascendientes extranjeros de los españoles puedan reunirse con sus hijos españoles mediante la reagrupación familiar, teniendo que cumplir unos requisitos mucho menos estrictos que antes de dicha anulación, ya que solo deben justificar que se encuentran a su cargo.

6.4.3.2 Los derechos de los ciudadanos comunitarios y asimilados

El artículo 3 del R.D. 240/2007 establece que los beneficiarios de este régimen tienen los siguientes derechos:

1. Las personas incluidas en el ámbito de aplicación del presente real decreto tienen derecho a entrar, salir, circular y residir libremente en territorio español, previo el cumplimiento de las formalidades previstas por éste y sin perjuicio de las limitaciones establecidas en el mismo.
2. Asimismo, las personas incluidas en el ámbito de aplicación del presente real decreto tienen derecho a acceder a cualquier actividad, tanto por cuenta ajena como por cuenta propia, prestación de servicios o estudios, en las mismas condiciones que los españoles, sin perjuicio de la limitación establecida en el artículo 39.4 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea.

Tras la lectura de este artículo queda claro que los beneficiarios de este régimen tienen un derecho a la libre circulación, residencia, estudios y trabajo en las mismas condiciones que los españoles. El único requisito que se les pide es que se inscriban en el Registro Central de Extranjeros y que, si residen más de tres meses en nuestro país, obtengan una tarjeta de residente, que se les proporciona sin mayor dificultad.

Por su parte, la limitación que se indica en relación con el artículo 39.4 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea es la siguiente: “4. Las disposiciones del presente artículo no serán aplicables a los empleos en la administración pública.” Esto no impide totalmente que los ciudadanos comunitarios y asimilados puedan acceder a la función pública, salvo en ciertos casos, cuando se trate de puestos que supongan el ejercicio del poder público o que tengan por objeto la salvaguardia de los intereses del Estado. Así, la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público dice en su artículo 57:

1. Los nacionales de los Estados miembros de la Unión Europea podrán acceder, como personal funcionario, en igualdad de condiciones que los españoles a los empleos públicos, con excepción de aquellos que directa o indirectamente impliquen una participación en el ejercicio del poder público o en las funciones que tienen por objeto la salvaguardia de los intereses del Estado o de las Administraciones Públicas.

A tal efecto, los órganos de Gobierno de las Administraciones Públicas determinarán las agrupaciones de funcionarios contempladas en el artículo 76 a las que no puedan acceder los nacionales de otros Estados.

2. Las previsiones del apartado anterior serán de aplicación, cualquiera que sea su nacionalidad, al cónyuge de los españoles y de los nacionales de otros Estados miembros de la Unión Europea, siempre que no estén separados de derecho y a sus descendientes y a los de su cónyuge siempre que no estén separados de derecho, sean menores de veintiún años o mayores de dicha edad dependientes.

3. El acceso al empleo público como personal funcionario, se extenderá igualmente a las personas incluidas en el ámbito de aplicación de los Tratados Internacionales celebrados por la Unión Europea y ratificados por España en los que sea de aplicación la libre circulación de trabajadores, en los términos establecidos en el apartado 1 de este artículo.

4. Los extranjeros a los que se refieren los apartados anteriores, así como los extranjeros con residencia legal en España podrán acceder a las Administraciones Públicas, como personal laboral, en igualdad de condiciones que los españoles.

Para finalizar con este breve examen al régimen jurídico de los ciudadanos comunitarios y asimilados y sus familiares, cabe señalar que se prevén ciertos límites al ejercicio de la libertad de circulación, en atención a medidas aplicables por razones de orden público, seguridad y salud públicas. Dichas medidas no podrán establecerse de forma colectiva, sino que siempre deberán ser individualizadas, fundadas exclusivamente en el comportamiento personal del individuo destinatario de las normas.

Como conclusión, se observa claramente que la situación de estas personas no es equiparable, en absoluto, a la del resto de ciudadanos extranjeros, en lo que a su régimen jurídico se refiere.

6.4.4 Conclusiones

Tras este repaso a la legislación reguladora de la extranjería en España, son varias las conclusiones que se pueden apuntar. En primer lugar, parece evidente que los sucesivos gobiernos socialistas y populares no tienen una política clara y consensuada sobre cómo ha de afrontarse la realidad de la inmigración y la multiculturalidad en España. Se ha actuado siempre de forma reactiva, frente a diferentes situaciones, vengan estas provocadas, bien por las presiones de la Unión Europea, como ocurrió con la regulación escasa e incompleta de la L.O. 7/1985, cuando la inmigración no era un problema en nuestro país, o bien por los tribunales, que han ido marcando algunas de las modificaciones legales, al anular o declarar inconstitucionales determinados preceptos de las leyes de extranjería.

En segundo término, resulta llamativo que, cuando, por fin, todas las fuerzas políticas y sociales se pusieron de acuerdo para elaborar una ley de extranjería moderna y consensuada, en la primera versión de la L.O. 4/2000, fueran posturas contradictorias dentro del propio gobierno del PP las que echaran abajo el consenso logrado en una cuestión tan importante. La L.O. 4/2000 destacaba por su tolerancia y, a la vez, por su realismo. Se reconocían casi todos los derechos en igualdad entre españoles y extranjeros y se admitían vías de regularización y contratación legal. Nuestro mercado laboral tenía necesidad de una ingente cantidad de mano de obra, que la población autóctona era incapaz de aportar. Se perdió, sin duda, una gran oportunidad de regular el fenómeno de la inmigración y de sacarlo de la confrontación política y partidista, evitando así brotes de racismo y xenofobia y fomentando la integración y el respeto mutuo entre nacionales y extranjeros.

A partir de este fiasco, las sucesivas reformas de la normativa de extranjería apenas han avanzado en el reconocimiento de derechos para los extranjeros, salvo cuando han intervenido nuestros tribunales. En lo que a este reconocimiento se refiere, se han producido algunos avances erráticos en relación, por ejemplo, con el tratamiento de las parejas de hecho o de las mujeres víctimas de la violencia de género en el ámbito de la reagrupación familiar. Sin embargo, en relación con ese mismo derecho, también ha habido pasos atrás como las restricciones para reagrupar a los ascendientes e hijos mayores de edad.

También es muy destacable el retroceso en la protección del derecho a la salud de todas las personas, incluidas aquellas que no tengan su documentación en regla. La decisión del gobierno de Rajoy de eliminar la atención sanitaria gratuita y universal para los inmigrantes en situación irregular, con la mala excusa de que hay que recortar gasto público, es un ataque directo contra los derechos humanos y es inaceptable. Son muchos los colectivos de juristas y de profesionales sanitarios los que se han mostrado en desacuerdo con esta regulación. De hecho, algunas Comunidades Autónomas no están aplicándola y se ha recurrido ante el Tribunal Constitucional.

6.5 Conclusiones generales sobre el régimen jurídico de la extranjería en todos sus ámbitos

En este capítulo he presentado una visión panorámica de cómo se encuentran regulados los derechos de los extranjeros en todos los niveles normativos posibles, a saber: a nivel internacional, con especial referencia al Derecho Internacional de los Derechos Humanos; en el ámbito de la Unión Europea y dentro del ordenamiento jurídico estatal español. Los tres niveles se corresponden con diferentes ordenamientos jurídicos que se aplican en España, puesto que los tratados internacionales y la normativa de la Unión Europea son compromisos jurídicos adquiridos por España y que tienen una eficacia directa en nuestro país. Además, en el caso de los tratados internacionales, su influencia puede ser, además, indirecta, como hemos visto, cuando se trata de interpretar el contenido de los derechos protegidos constitucionalmente, tal como establece el artículo 10.2 CE. En el ámbito español, hemos diferenciado el nivel constitucional, incluyendo la doctrina del Tribunal Constitucional en materia de derechos de los extranjeros en España, y hemos concluido con un repaso a la normativa ordinaria sobre la materia, observando su evolución desde la primera ley de la democracia, en 1985, hasta las últimas reformas de 2013.

Fruto de este análisis, forzosamente incompleto, ya que no es el objeto principal de este trabajo, se pueden extraer una serie de conclusiones, algunas de las cuales ya han sido apuntadas en este capítulo.

En primer lugar, considero que las normas del Derecho Internacional son un instrumento fundamental para avanzar en el respeto de los derechos humanos en el mundo, puesto que las normativas internas de los Estados parte en los diversos tratados internacionales sobre la materia incorporan de forma inmediata y directa dichas regulaciones internacionales. Obviamente, en el tema que nos ocupa, la inmigración, los países que no deseen obligarse a

respetar determinados derechos de las personas migrantes, sobre todo de aquellas que se encuentren en su territorio de forma irregular, evitarán firmar o ratificar dichos convenios. Es algo que hemos visto que ha ocurrido con los dos últimos tratados de la OIT sobre derechos de los trabajadores migrantes, que no han sido firmados por España. Estoy convencido de que, si estos convenios se hubieran acordado cuando España era un país de emigración, el resultado habría sido muy diferente. Esto nos da idea de que cuando hablamos de derechos humanos de los inmigrantes, los intereses coyunturales de los países se ponen por encima de dichos derechos.

Admitir un derecho a inmigrar, a ingresar en otro Estado del que no se es nacional, es ciertamente algo muy difícil de aceptar por parte de los Estados, quienes gozan de la prerrogativa de decidir quiénes son sus súbditos, mediante el otorgamiento de la nacionalidad, o quién puede ingresar, residir y trabajar dentro de su territorio. Es algo consustancial a la lógica del Estado-nación y al concepto de soberanía que la acompaña. Diferente es que esta falta de consideración del derecho a migrar como derecho humano sea algo coherente con lo que ha de entenderse como derechos humanos. Desde mi punto de vista, desde un enfoque filosófico y ético, ya que no puede ser desde un enfoque positivo-normativo, es decir, atendiendo a las normas internacionales vigentes que, como hemos explicado, no lo contemplan, el derecho a inmigrar debería ser un derecho humano. Es esta una cuestión que, dado el enfoque esencialmente comunicativo de este trabajo, no voy a abordar aquí, y dejo pendiente para futuras investigaciones.

Sin embargo, y centrándonos en la perspectiva constitucional, no se puede olvidar que el carácter excepcional con que deberá considerarse toda acción que limite o restrinja un derecho o una libertad reconocida constitucionalmente, implica que ésta deberá hacerse sólo por ley, que, a su vez, deberá respetar el contenido esencial del derecho, pero, además, deberá estar motivada y justificada, y deberá ser proporcional al fin perseguido, tal como lo ha establecido reiteradamente el Tribunal Constitucional: “Cuando se coarta el libre ejercicio de los derechos reconocidos por la Constitución, el acto es tan grave que necesita encontrar una especial causalización, y el hecho o conjunto de hechos que lo justifican debe explicitarse con el fin de que los destinatarios conozcan las razones por las cuales su derecho se sacrificó y los intereses a los que se sacrificó, de modo que la motivación es (...) un riguroso requisito del acto de sacrificio de los derechos” (STC 26/1981, de 17 de julio, FJ 10º, entre otras). Además, toda limitación para el ejercicio de un derecho, no sólo deberá estar motivada, sino que “las medidas limitadoras habrán de ser necesarias para conseguir el fin perseguido” y “ha de ser aplicada según criterios de racionalidad y proporcionalidad” al fin que se persigue (Sentencia

del Tribunal Constitucional 291/1993, de 18 de octubre). Este criterio de excepcionalidad, motivación y proporcionalidad, sin duda razonable, no se está respetando, a mi juicio, completamente, por nuestro Tribunal Constitucional cuando, por ejemplo, establece una división tripartita entre derechos que sólo tienen los españoles, derechos de los extranjeros en igualdad con los españoles y derechos de los que gozarán los extranjeros en igualdad en los términos que establezcan los tratados y las leyes. No se puede entender que existan determinados derechos humanos (positivizados en derechos fundamentales, en la terminología constitucional española) que tengan un contenido y protección diferente según el sujeto sea español o extranjero. Menos aún se puede entender que el criterio o la motivación de la que depende que unos derechos formen parte de un grupo u otro sea su mayor o menor vinculación con la dignidad humana. La dignidad humana es, precisamente, algo que nos hace iguales, como personas que somos todos, independientemente de nuestra nacionalidad. Todos los derechos fundamentales son derechos humanos y, como tales, tienen el mismo grado de vinculación con la dignidad humana y con el libre desarrollo de la personalidad. Decir lo contrario sería establecer derechos humanos de primera, segunda y tercera o sucesivas categorías. Por tanto, no es un criterio válido, desde mi punto de vista y de parte de la doctrina, para establecer una diferencia de trato en ningún aspecto y, menos todavía, en materia de derechos fundamentales.

A pesar de lo dicho, hay quien mantiene (Goig, 2008) que si un derecho no está recogido en nuestra Constitución, los legisladores no pueden ser obligados a contemplarlo, por mucho que se reconozca en un tratado internacional. Decir lo contrario equivaldría a reconocer que los tratados internacionales son jerárquicamente superiores a la Constitución, algo que no es posible, según el sistema de fuentes establecido en nuestro ordenamiento jurídico y los propios cánones de la Teoría del Derecho. No obstante, dicho esto, no puedo dejar de manifestar que la Constitución no es un texto inamovible, por lo que puede (y debe) incorporar nuevos derechos humanos, o bien interpretar los derechos ya existentes de una forma más acorde con los derechos humanos. Esto, llevado a la cuestión que nos ocupa, que no es otra que defender que el derecho a migrar es, o debería ser, un derecho humano, implica que hay que reconocer y garantizar los derechos de todas las personas que se encuentran bajo la jurisdicción de un Estado, y hacerlo desde el respeto a su dignidad como seres humanos.

No obstante, hay que reconocer que el Tribunal Constitucional ha venido desempeñando, en no pocas ocasiones, su responsabilidad a la hora de poner en su justo término, en consonancia con los derechos humanos, determinadas modificaciones legislativas que los diferentes gobiernos y poderes legislativos han venido promoviendo y aprobando,

respectivamente, recortando a los extranjeros derechos como el de reunión, asociación, sindicación o huelga. Cabe esperar que el Tribunal Constitucional vuelva a hacer correctamente su trabajo declarando inconstitucional la eliminación de la asistencia sanitaria universal y gratuita para todas las personas, incluidos los extranjeros en situación irregular.

Por otro lado, en cuanto a la legislación orgánica y ordinaria sobre extranjería, su evolución ha sido dispar y motivada por las circunstancias e intereses políticos imperantes en cada momento histórico. La L.O. 7/1985 supuso un mínimo avance, simplemente por el hecho de regular, aunque fuera básicamente, la situación de los extranjeros en España, dándole rango legal. Dado que, en ese momento, la población extranjera era escasa, el legislador no se preocupó excesivamente por recoger los derechos de los extranjeros. Esta norma, de contenido escaso y coja por falta de desarrollo normativo hasta el año 1996, cuando se aprobó su reglamento de desarrollo, no permitió sentar las bases de una política migratoria seria, meditada y basada en los derechos humanos, puesto que apenas recogía derecho alguno para los inmigrantes.

En cambio, la L.O. 4/2000 fue, desde mi punto de vista, la gran oportunidad perdida para regular los derechos de los inmigrantes de una forma progresista y más acorde con los derechos humanos. Fue elaborada buscando un amplio consenso político inicial, *rara avis* de nuestra reciente historia parlamentaria, contando, además, con amplio apoyo social, ya que se contó en su elaboración con la opinión de las asociaciones que trabajan habitualmente con los inmigrantes. Dicho acuerdo se malogró por la postura intransigente de un importante sector del PP gobernante, que aprovecharía su posterior mayoría parlamentaria para cercenar la L.O. 4/2000 mediante la amplia reforma de la L.O. 8/2000, que rompía lo conseguido y que volvía a servirse de la inmigración como arma electoral, olvidándose de que, detrás de los números de extranjeros hay personas. Fruto de esta perspectiva se producirán las modificaciones legislativas del año 2003, que incidirán, todavía más, en una visión negativa de la inmigración, convertida en unos de los principales problemas nacionales en la opinión pública española, como reflejarán puntualmente sucesivas encuestas del Centro de Investigaciones Sociológicas a lo largo de estos años. La simplista y errónea vinculación directa entre inmigración y delincuencia, plasmada por los gobernantes en los instrumentos normativos y en sus declaraciones recogidas en la prensa, como tendremos oportunidad de mostrar en los próximos capítulos, sin duda contribuyeron y contribuyen a esta visión de la realidad.

Sin embargo, la derrota del PP en las elecciones de 2004, tras los atentados islamistas en vísperas de la votación (hecho que da argumentos a quien defiende, tanto desde los partidos

mayoritarios españoles como por la propia Unión Europea, que las cuestiones de inmigración deben ir vinculadas a la seguridad) y la vuelta al poder del PSOE de Rodríguez Zapatero no van a suponer un cambio de rumbo total en cuanto a la recuperación de derechos de los extranjeros. Tras los atentados del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos y el del 11 de marzo de 2004 en Madrid, el miedo al extranjero, que puede ser un potencial terrorista, se ha instalado en la sociedad occidental, y las políticas de la Unión Europea en materia de control de fronteras se hacen sentir con mayor crudeza. Esto se ha visto agravado por los atentados de París y Bruselas del año 2016.

Aunque el PSOE abrirá la mano para facilitar una vía ordinaria de regularización del extranjero en situación irregular, mediante el arraigo, y se permitirá acceder a los mecanismos de entrada legal de una forma mucho más racional que con el gobierno anterior del PP, nunca se volverá al nivel de reconocimiento de derechos que se dio en la L.O. 4/2000. Al contrario de lo que se podría pensar por su diferente posicionamiento ideológico, los dos grandes partidos políticos de nuestro país tienen muchos puntos de acuerdo en la cuestión de la regulación de la inmigración y las diferencias son, simplemente, de matiz. Prueba de ello es que se han alcanzado acuerdos importantes entre ambas formaciones en las últimas reformas legales, desde 2003. Para finalizar, hay que destacar que, con la vuelta al gobierno por parte del PP de Mariano Rajoy a finales de 2011, y bajo la excusa de la necesidad de recortar gastos en todas las áreas, se ha vulnerado gravemente el derecho a la salud de los extranjeros en situación irregular al reducir notablemente los servicios sanitarios a los que estos tienen acceso de forma gratuita, lo que supone una vuelta de tuerca más para desincentivar todo lo posible la presencia de personas extranjeras en España, más aún si pueden suponer una carga para el sistema asistencial, en un momento de crisis económica como el vivido.

En definitiva, la normativa española sobre extranjería ha sido titubeante, torpe, miope, ineficaz, dependiente en exceso de las presiones de la Unión Europea y, lo que es peor, electoralista, así como muy pegada a las pasiones irracionales de buena parte de la ciudadanía, que está desinformada y que tiene cierto miedo a lo desconocido. Ello no obstante, la integración de los extranjeros está resultando mejor que en muchos países de nuestro entorno, fruto más a los planes de CCAA y entidades locales que a la normativa en sí. Mi posición es que se aborde el reto de la inmigración y de la multiculturalidad que va aparejado a ella como un proceso que es imparable, pero que no solo no tiene que ser negativo, sino que es enriquecedor, no solo en lo económico, como lo ha sido, sino también en lo social y cultural. Pero para que lo sea aún más y evitar conflictos, hay que tratar a las personas extranjeras precisamente como personas y ello implica reconocerles los derechos que, como tales, tienen.

7 RESULTADOS DERIVADOS DEL ANÁLISIS DE CONTENIDO CUANTITATIVO DE LA PRENSA OBJETO DE ESTUDIO

7.1 Introducción

En este capítulo presento los resultados generales derivados del análisis de los datos recogidos mediante el análisis de contenido cuantitativo llevado a cabo sobre la prensa objeto de estudio. Dicho análisis incluye algunas variables formales relacionadas con la autoría de las piezas del *corpus*, así como el género periodístico al que pertenecen. Sin embargo, el análisis se ha fijado, sobre todo, en tres grandes cuestiones: en primer lugar, cuáles son las fuentes utilizadas por los medios cuando estos se refieren a la ley de extranjería. Es este un punto de vital importancia para entender desde qué enfoques se va a tratar el tema en cuestión. Dependiendo de las fuentes elegidas, la información presentada tendrá un enfoque u otro. Dentro de este estudio de las fuentes hago una referencia especial a la presencia de los partidos políticos. Ya que estoy llevando a cabo una investigación de los discursos jurídico-políticos relacionados con la regulación de la inmigración, sin duda, los partidos políticos son agentes que tienen mucho que decir y que van a ser protagonistas.

En segundo lugar, es de especial interés en este trabajo establecer las temáticas que aparecen en la prensa analizada. Para ello, como he explicado en el capítulo 3 (Metodología), formulé en el libro de códigos utilizado para la recogida de datos del análisis de contenido una serie de preguntas sobre los temas que aparece en cada pieza, de tal forma que estas temáticas o categorías principales se puedan jerarquizar en forma numérica, pudiendo así establecerse relaciones cuantificables que nos indiquen cuáles son las temáticas preferidas por la prensa cuando se trata de hablar sobre los aspectos jurídicos de la inmigración y saber en qué medida lo son más unas que otras, con los matices precisos.

Finalmente, y en tercer lugar, incluyo en este capítulo un epígrafe específico (7.4) donde cuantifico en qué medida los diferentes medios presentan las políticas del discurso pro y re-activo según el modelo de Zapata-Barrero ya explicado (epígrafe 3.2). Al igual que acabo de mencionar en relación con los aspectos temáticos, esta cuantificación de los discursos y sus respectivas retóricas me ha permitido obtener información muy valiosa que, complementada con el análisis de contenido cualitativo que detallo en el capítulo 8, me permite ofrecer unos resultados que abarcan un amplio espectro de cuestiones, en directa relación con los objetivos de esta investigación.

7.2 Los aspectos formales y las fuentes usadas por la prensa

Uno de los propósitos que me planteaba al inicio de esta investigación era desvelar los posicionamientos que se plasman en la prensa analizada, a través de los discursos de los principales actores sociales presentes (partidos políticos, órganos gubernamentales, los propios medios de comunicación, ONG o asociaciones de inmigrantes, entre otros) sobre la regulación jurídica del fenómeno de la inmigración. Para conseguir este objetivo, me he decantado por el análisis de contenido de tipo mixto, que aúna lo cualitativo y lo cuantitativo. El análisis de contenido cuantitativo es muy apropiado para introducir una serie de variables que se pueden medir mejor numéricamente y, a partir de ahí, combinarlas para establecer relaciones y proporciones. Esto es lo que he llevado a cabo en relación con cuatro aspectos fundamentales, que paso a detallar.

En primer término, he revisado una serie de aspectos formales muy básicos, que tienen que ver con la autoría de las piezas periodísticas y el género periodístico usado en cada una de ellas. Estas aproximaciones son clásicas en los estudios cuantitativos de Comunicación y se usan frecuentemente en los análisis de contenido de la prensa. En ocasiones, dependiendo del tipo de estudio de que se trate, a estas variables se suelen añadir otras como la mayor o menor extensión de la pieza, si cuentan con imágenes que las acompañen, el número de página (par o impar) donde se encuadra la pieza, así como la sección, entre muchas otras. En este trabajo he optado por introducir sólo las dos primeras variables, relativas a la autoría y al género, ya que consideré que las restantes variables formales no iban a aportar un valor añadido significativo en una investigación mixta cuantitativa-cualitativa como esta.

En segundo lugar, a estas variables formales mínimas les he querido añadir un conjunto de variables relacionadas con las fuentes que los medios analizados utilizan como recurso para elaborar sus piezas periodísticas. Para Mayoral Sánchez (2005, pág. 94): “las fuentes de información proporcionan contenidos, datos o argumentos a los periodistas para que éstos puedan incluir en sus textos todo o parte de ese material”. Las fuentes de información elegidas por cada medio para documentarse y para presentar sus posicionamientos en cada una de sus piezas son, sin duda, un elemento muy relevante a la hora de comprobar la orientación del mensaje periodístico e, incluso, la tendencia ideológica del medio en cuestión. De ahí que preparara una serie de preguntas para determinar cuáles son las fuentes principales y secundarias usadas por los medios durante el periodo objeto de estudio. Además, dada la

temática jurídico-política de este trabajo, consideré que los partidos políticos serían una fuente muy relevante, sobre la que quise hacer un seguimiento especial. Por eso incluí algunas preguntas que permitieran medir qué partidos políticos son los más citados por la prensa cuando se trata de hablar de la ley de extranjería.

En tercer lugar, quería medir cuantitativamente cuáles eran las temáticas sobre las que trabajan los medios estudiados, algunas de las cuales van a ser tratadas en profundidad desde el punto de vista cualitativo, como explicaré. Así, fruto de este trabajo, en el epígrafe 7.3 presento una visión general sobre cuáles son las temáticas principales relacionadas con el objeto de estudio.

Finalmente, en cuarto lugar, ofrezco en el epígrafe 7.4 los resultados que tienen su origen en una pregunta que buscaba medir cuantitativamente la presencia de los diferentes discursos re y pro-activos, según el modelo de Zapata-Barrero que ya he explicado y que, además, iré analizando cualitativamente en cada uno de los bloques temáticos seleccionados sobre los que he trabajado (capítulo 8).

7.2.1 Aspectos formales: la autoría y el género periodístico

Comenzando la presentación de los resultados derivados de los aspectos más formales que he observado a través del análisis de contenido cuantitativo, planteé algunas cuestiones básicas relativas a la autoría de las piezas analizadas, así como al género periodístico, que son los primeros que describo a continuación.

En relación con la autoría de las piezas, en la Tabla 7-1 se puede observar la distribución de este aspecto:

Tabla 7-1: Distribución de la autoría de las piezas analizadas

	Nº de unidades de análisis	Porcentaje sobre el total
Redacción	652	84,3%
Agencias	46	6,0%
Colaborador	28	3,6%
Otros	25	3,2%
Lector (cartas al director)	8	1%
Columnista	7	0,9%
Redacción más agencias	7	0,9%
TOTAL	773	100%

Fuente: Elaboración propia

Los datos muestran claramente que las piezas objeto de estudio han sido elaboradas, en su inmensa mayoría, por la redacción del medio, bien a partir del periodista o periodistas que firman la pieza o, bien porque aparecen bajo el epígrafe genérico de “Redacción”, así como los editoriales del propio medio, que conforman un destacadísimo 84,3% (652 piezas de las 773). A este le seguiría, ya a mucha distancia, la autoría de las agencias de noticias, con un 6%, y los colaboradores externos, con un 3,6%, así como un grupo de “Otros”, con un 3,2%. En el apartado “Otros” se incluyen tanto aquellos casos en los que no se pudo identificar la autoría de la pieza como otros que no encajaban en las demás categorías, como, por ejemplo, las consultas a asesores jurídicos en temas de extranjería. Las “cartas al director” elaboradas por los lectores del medio ocupan un 1% del total de las piezas. Finalmente, las elaboraciones realizadas conjuntamente entre agencias y redacción y, por otro lado, los columnistas, a través de sus cartas, se quedan en un 0,9% cada una.

Como conclusión, se puede decir que estos datos indican que las piezas relacionadas con la ley de extranjería son elaboradas, en su inmensa mayoría, por los propios medios con los recursos de que disponen, de forma directa, apoyándose muy poco en las agencias de noticias u otros intermediarios para la elaboración de las piezas. Esto puede ser debido a que, al tratarse de una temática de ámbito nacional, es posible acceder directamente a las fuentes de información de una forma sencilla, lo que hace innecesario contar con un gran número de recursos externos para la elaboración. Además, al tratarse de piezas sobre cuestiones políticas y legales, dichas fuentes se encuentran, generalmente, en Madrid, donde está la sede nacional de los principales partidos políticos, junto con las cámaras de representación política, o en grandes ciudades, si estamos hablando de representaciones territoriales de diferentes instituciones o entidades, lugares todos ellos donde los medios tienen una infraestructura adecuada a sus necesidades informativas.

En cuanto al tipo de género periodístico usado en las piezas del *corpus*, la Tabla 7-2 muestra claramente que hay un género favorito, que es la noticia:

Tabla 7-2: Distribución por género periodístico de las piezas analizadas

Género periodístico	Nº de unidades de análisis	Porcentaje sobre el total
Noticia	597	77,2%
Columna o artículo de opinión	52	6,7%
Reportaje	45	5,8%
Editorial	30	3,9%
Entrevista	24	3,1%
Crónica	10	1,3%
Carta del lector	8	1,0%
Otro	7	0,9%
TOTAL	773	100%

Fuente: Elaboración propia

Como he adelantado, la noticia es el género preferido para contar lo relacionado con la ley de extranjería, con un 77,2% del total (597 de las 773 piezas), algo que no puede sorprender, ya que es el género más habitual en cualquier diario generalista. Le siguen, ya a mucha distancia, la columna o artículo de opinión (6,7%), el reportaje (5,8%) y, ya en un tercer escalón, los editoriales (3,9%) y entrevistas (3,1%). Crónicas, cartas del lector y otros géneros apenas rozan el 1%, respectivamente, de presencia en los medios.

Es de destacar que, entre los géneros opinativos (columnas, artículos de opinión, editoriales y, también, las entrevistas y las cartas de los lectores) suman un nada desdeñable 14,8% del total, lo que indica que los aspectos jurídicos de la extranjería son proclives al debate público. También es reseñable que los reportajes, que permiten profundizar en los temas objeto de análisis o investigación periodística, ocupan solo un 5,8% del total.

Esta preponderancia de la noticia demuestra que los medios intentan presentar de la forma más objetiva posible todo lo relacionado con los aspectos jurídicos de la inmigración, si entendemos que la noticia, por su propia naturaleza, debe centrarse en contar los hechos tal como ocurrieron, sin mezclarlos con opinión, algo que, como es sabido, no siempre ocurre.

7.2.2 Las fuentes principales y secundarias que los diarios utilizan cuando tratan los aspectos jurídicos de la inmigración

Uno de los aspectos que se tenía especial interés en comprobar al realizar esta investigación es el relacionado con las fuentes que los medios analizados utilizan a la hora de elaborar y presentar sus piezas. Más aún, si se tiene en cuenta que el tema de los aspectos jurídicos de la inmigración tiene un carácter transversal que, además de afectar de forma directa a los inmigrantes, también implica a toda la sociedad al suponer un cambio en los modos de vida tradicionales, en la forma de entender la ciudadanía y en las propias estructuras sociales. Por ello, no se puede olvidar que “las fuentes son un factor de influencia en la selección y el tratamiento de los temas, en la organización de la información, en la aplicación de un determinado estilo y lenguaje, propio de cada sección y pueden configurar ante la opinión pública, un criterio sobre el medio que facilita la información, en función del número y tipo de fuentes que intervienen y, por ende, del contraste de información que se realice. Juan Luis Manfredi considera que la relación entre noticia y fuente es tan directa que la elección y selección de las fuentes informativas se convierte en una de las claves diferenciadoras de los medios entre sí” (Pérez Curiel, 2005, pág. 170).

De ahí que considerara especialmente útil para este trabajo poder apuntar qué fuentes principales y secundarias usan cada uno de los diarios cuando hablan del tema objeto de estudio, de tal manera que se puedan atisbar, mediante las elecciones realizadas por los medios, cuáles son sus querencias y preferencias a la hora de hablar sobre los aspectos jurídicos de la inmigración, a partir de la selección y variedad de fuentes de cada uno de ellos.

Para conseguirlo, lo primero que hay que aclarar es qué se entiende en este estudio por fuente principal y secundaria, ya que me baso en dicha diferenciación para categorizar las fuentes. No se debe confundir la terminología adoptada para este trabajo con la que diferencia entre fuentes primarias y secundarias, según su cercanía a los hechos relatados. Para lo que afecta a este trabajo, fuente principal es aquella que se muestra claramente como preponderante en la pieza analizada. Esta preponderancia se valora atendiendo a los siguientes criterios: la mayor extensión de las manifestaciones de la fuente dentro del texto de la pieza en relación con las demás, así como la presencia de la mención a la fuente en el título, subtítulo, antetítulo y/o entradilla de la pieza. Una vez fijada la fuente principal de la pieza, según los criterios indicados, a partir de ahí, se considerará que el resto de las fuentes que se mencionen en ella, en su caso, son secundarias.

7.2.2.1 Las fuentes principales utilizadas por los diarios

Presento en este apartado los resultados generales en cuanto a cuáles son las fuentes principales del *corpus* objeto de estudio. Para empezar, la Tabla 7-3 muestra cuáles son las fuentes principales usadas por los medios, agrupados los datos de todos ellos, sin desglosar por diarios todavía, y ordenadas de mayor a menor presencia. Quiero señalar que a cada pieza o unidad de análisis se le asigna siempre una fuente principal, aunque en algunos casos entrará dentro de la categoría denominada “No consta, desconocida o anónima”.

Tabla 7-3: Tipología de fuentes principales usadas por los medios

Fuente Principal	Nº de unidades de análisis	Porcentaje sobre el total
Gobierno o administración central	203	26,3%
Cuerpos de seguridad	96	12,4%
Miembro de partido político de la oposición	59	7,6%
ONG	57	7,4%
Sindicato	47	6,1%
Gobierno o administración autonómica	39	5,1%
Testimonio de inmigrante	39	5,1%
El propio medio de comunicación (periodista o columnista)	35	4,5%
Otros	34	4,4%
Tribunales de Justicia o CGPJ	29	3,8%
El propio medio de comunicación (Editorial)	28	3,5%
Abogado	25	3,2%
No consta, desconocida o anónima	21	2,7%
Defensor del Pueblo o equivalente de Com. Autónoma	16	2,1%
Asociación de inmigrantes	14	1,8%
Experto	13	1,7%
Ayuntamiento	11	1,4%
Unión Europea	3	0,4%
Iglesia Católica	2	0,3%
Organización internacional	1	0,1%
Miembro de partido político del Gobierno	1	0,1%
Diputación provincial o comarca	0	0,0%
Agencia de noticias	0	0,0%
TOTAL	773	100%

Fuente: Elaboración propia

Los datos son claros a la hora de señalar que la fuente principal preferida por la prensa es el Gobierno de la nación o la administración central (203 piezas; 26,3% del total). Esto es algo que, sin duda, se debe a que la elaboración de la normativa sobre extranjería es una competencia estatal y a que las políticas para gestionarla deben provenir, en buena medida, del ámbito del poder ejecutivo nacional (Gobierno junto con la Administración General del Estado, que es quien tiene competencias en dicha gestión, desde el punto de vista administrativo). Además, el ejecutivo central es quien se encuentra en mejor posición para tomar decisiones y para dirigir las políticas en cualquier ámbito, por lo que tiene pleno sentido que sea la fuente principal más usada por los medios, en su conjunto.

La segunda fuente principal, en términos relativos, que se utiliza por los medios en cómputo global, son los cuerpos de seguridad (Policía Nacional, Guardia Civil y cuerpos de seguridad autonómicos y locales), presentes en un 12,4% de las piezas como tal fuente principal. Aunque estas fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado forman parte de las administraciones públicas, que incluyen tanto a la central como a las autonómicas y locales, decidí desgajarlos como fuente y dotarles de su propio espacio en el cuestionario, ya que en los trabajos previos al análisis propiamente dicho detecté que era una fuente recurrente, con personalidad propia. Otra razón es que entiendo que esta fuente policial goza de unas peculiaridades propias, ya que su presencia como tal fuente tiene un significado muy claro a la hora de relacionar las políticas sobre la inmigración con el control por parte de la autoridad o por la relación que se presenta del tema que nos ocupa con la delincuencia, algo que me interesaba comprobar.

La tercera fuente principal más frecuente son los partidos políticos que se encuentran en la oposición, es decir, que no forman parte de los gobiernos central, autonómicos o locales. Su peso relativo es de un 7,6% sobre el total. Es muy significativo que los medios, en general, den tan poco peso como fuente principal a los partidos que no conforman un gobierno, en comparación con la posición preponderante dada al Ejecutivo de la nación (un 26,3%, recordemos). A esto hay que unir el escasísimo 0,1% de piezas que toman a representantes del partido político que sustenta al Gobierno de la nación como fuente principal.

Como cuarta fuente, con un 7,4%, aparecen las ONG que trabajan con los colectivos de inmigrantes. Su presencia es el contrapunto a las posturas oficiales del Gobierno o del resto del *establishment* político, del que formaría parte también el conjunto de partidos políticos con representación política. Por su parte, los sindicatos, con un 6,1%, también suelen ser una

fuente principal en esta materia, seguramente por su posición como asesores y, con frecuencia, defensores, de los derechos de los trabajadores inmigrantes.

Los gobiernos o administraciones de ámbito autonómico ocupan el 5,1% de las piezas como fuente principal. Más adelante, cuando desglose algunos de los diferentes aspectos temáticos que el análisis de contenido cualitativo nos mostrará, se verá cómo estos poderes autonómicos, a pesar de no tener capacidad legislativa y, apenas, ejecutiva, en inmigración, poseen un gran interés en la regulación del fenómeno, ya que suelen ser quienes lo gestionan con mayor cercanía y desean ganar mayores cuotas competenciales en la materia. Por su parte, los ayuntamientos, con un 1,4%, tienen escasa voz en estas cuestiones jurídicas de la inmigración.

También con un 5,1% del total se encuentran como fuente principal los testimonios de los inmigrantes. Las asociaciones de inmigrantes, por su parte, representan el 1,8%. Entre ambos colectivos representan el 6,9% de las fuentes principales utilizadas. Parece un porcentaje muy escaso, teniendo en cuenta que las personas migrantes son los destinatarios principales de la normativa de extranjería. Este dato denota que los medios no prestan suficiente atención a los verdaderos protagonistas de la temática, si bien se verá más adelante que hay grandes diferencias entre unos y otros periódicos en su sensibilidad sobre este aspecto.

Con un 4,5% del total aparecen como fuente principal los propios medios de comunicación, a través de las manifestaciones de sus periodistas o columnistas, quienes, junto con los editoriales de los mismos medios, que suponen un 3,5%, conforman un total de un 8%, lo que supone un porcentaje significativo como fuente principal cuando se habla de la ley de extranjería. Esto demuestra, a mi juicio, que los medios quieren mantener su propia voz en el discurso sobre los aspectos jurídicos de la inmigración.

Finalmente, los tribunales de justicia o el Consejo General del Poder Judicial (CGPJ), con un 3,8%, y los abogados, con un 3,2%, respectivamente, suman entre ambos grupos un 7% de fuentes, que se pueden calificar como jurídicas, dedicadas a la aplicación e interpretación del Derecho en materia de extranjería, cada uno desde su posición en el sistema judicial. Los expertos en materia de inmigración, en áreas diferentes a las jurídicas, suponen el 1,7% del total. Por su parte, la figura del Defensor del Pueblo o su equivalente a nivel autonómico se presenta en el 2,1% de los casos como fuente principal.

A ellos se unen, con una representación ínfima, la Unión Europea (0,4%), la Iglesia Católica (0,3%), o las organizaciones internacionales (0,1%). Las Diputaciones provinciales o las

comarcas, así como las agencias de noticias, no han aparecido como fuente principal en ninguna de las piezas analizadas. Para terminar, queda un 2,7% de casos en los que no existe o no consta la fuente principal de la pieza o es anónima, junto a un 4% de “Otros”, formado por otras fuentes principales que no pertenecen a ninguno de los grupos indicados con anterioridad, entre los que se encuentran asociaciones empresariales, por ejemplo.

Como conclusión general, se puede observar que si se suman los porcentajes obtenidos por el Gobierno o administración central, los cuerpos de seguridad, los partidos políticos de la oposición, los gobiernos o administración autonómicos y los ayuntamientos, a los que podríamos denominar, en su conjunto, representantes de los poderes ejecutivo y legislativo en diferentes niveles territoriales, todos ellos conforman un 52,8% del total de las fuentes principales usadas por los medios analizados. El tercer poder estatal, el poder judicial, tendría una representación del 3,8%. En su conjunto, podrían englobarse todos ellos en la categoría de “fuentes oficiales”, que sumarían un 56,6%. El 43,4% restante de las fuentes, del que habría que quitar el 2,7% de fuentes no identificadas o inexistentes, representaría a la que se podría denominar “sociedad civil”, donde los propios medios tienen un papel preponderante como fuente, con un 8%, que resulta, como vimos, de unir los editoriales y los redactores o columnistas, por encima incluso de las ONG (7,4%), los sindicatos (6,1%) o los abogados (3,2%).

Si desglosamos estos resultados generales por diarios, ello nos va a permitir establecer comparaciones entre ellos y determinar cuáles son las fuentes principales preferidas por cada uno de los medios. La Tabla 7-4 nos muestra esta información (se han destacado en un color más oscuro las celdas con los valores más altos en cada categoría y se han eliminado las dos categorías que no tenían ninguna presencia: Diputación Provincial o comarcas y agencias de noticias):

Tabla 7-4: Fuentes principales por diarios

Fuente Principal	<i>El País</i>	<i>El Mundo</i>	<i>ABC</i>	<i>Heraldo de Aragón</i>	<i>El Periódico de Aragón</i>	<i>La Vanguardia</i>	Conjunto de diarios
Gobierno o administración central	32,5%	31,4%	27,6%	22,6%	21,6%	19,5%	26,3%
Gobierno o administración autonómica	3,3%	6,4%	8,2%	4,9%	1,7%	4,9%	5,1%
Ayuntamiento	1,7%	1,3%	1,5%	1,8%	0,9%	1,2%	1,4%
Cuerpos de seguridad	10,8%	14,1%	19,4%	7,9%	6,0%	18,3%	12,4%
Unión Europea	0,0%	0,6%	0,7%	0,0%	0,0%	1,2%	0,4%
Organización internacional	0,0%	0,6%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,1%
Miembro de partido político del Gobierno	0,8%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,1%
Miembro de partido político de la oposición	9,2%	10,3%	6,7%	2,4%	10,3%	8,5%	7,6%
ONG	7,5%	9,6%	2,2%	6,1%	8,6%	12,2%	7,4%
Sindicato	0,0%	1,9%	2,2%	11,0%	17,2%	3,7%	6,1%
Iglesia Católica	1,7%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,3%
Abogado	2,5%	0,6%	0,7%	9,8%	3,4%	0,0%	3,2%
Asociación de inmigrantes	3,3%	0,6%	0,0%	1,8%	5,2%	0,0%	1,8%
Testimonio de inmigrante	2,5%	3,2%	2,2%	9,1%	6,9%	6,1%	5,1%
El propio medio de comunicación (Editorial)	6,7%	4,5%	3,7%	3,7%	0,9%	0,0%	3,5%
El propio medio de comunicación (periodista o columnista)	5,8%	3,2%	3,7%	4,9%	0,9%	11,0%	4,5%
Defensor del Pueblo o equivalente de Com. Autónoma	0,0%	0,6%	1,5%	4,3%	2,6%	3,7%	2,1%
Tribunales de Justicia o CGPJ	6,7%	4,5%	6,0%	0,6%	2,6%	2,4%	3,8%
Experto	1,7%	1,3%	3,7%	1,2%	0,9%	1,2%	1,7%
Otros	3,3%	3,8%	6,0%	3,0%	6,0%	4,9%	4,4%
No consta, desconocida o anónima	0,0%	1,3%	3,7%	4,9%	4,3%	1,2%	2,7%
TOTAL	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fuente: Elaboración propia

En primer lugar, los diarios que usan con más frecuencia como fuente principal al Gobierno o administración central son *El País* (32,5% de todas sus fuentes), seguido de cerca por *El Mundo* (31,4%). Ambas cifras superan claramente el 26,3% establecido para el conjunto de los diarios en este tipo de fuente. Por el contrario, los periódicos que recurren con menor frecuencia a este tipo de fuente son *La Vanguardia* (19,5%) y *El Periódico de Aragón* (21,6%).

Cuando se trata del Gobierno o administración autonómicos como fuente principal, destaca *ABC* con el 8,2% de sus fuentes principales, seguido de *El Mundo*, con el 6,4%, siendo el dato de todos los diarios el 5,1%. Las cabeceras que menos las utilizan son *El Periódico de*

Aragón y *El País* (1,7% y 3,3%, respectivamente). Es destacable que un medio de ámbito regional como *El Periódico de Aragón* sea el que menos utilice esta fuente autonómica como principal, a pesar de su cercanía y previsible facilidad de acceso, que podría hacer pensar en que sería natural un mayor uso, algo que no se produce tampoco en los otros dos medios de ámbito regional analizados (*Heraldo de Aragón* y *La Vanguardia*, que se encuentran cerca de la media, con un 4,9% cada uno).

ABC elige de forma preferente como fuente principal, por encima de todos sus competidores, a los cuerpos de seguridad en un 19,4% del total de sus piezas, seguido de cerca por *La Vanguardia* con un 18,3%. El porcentaje del conjunto de medios en el uso de este tipo de fuente está en un 12,4%. Los medios que los usan menos son los aragoneses: *El Periódico de Aragón* (6%) y *Heraldo de Aragón* (7,9%). Este dato es muy significativo pues indica que la relación entre regulación de la inmigración y su consideración como una cuestión de orden público es manifiesta. Que casi el 20% de las fuentes de un medio sean los cuerpos policiales muestra una visión muy clara del fenómeno de la inmigración y de su regulación como algo que debe ser controlado policialmente. En cambio, en los casos es que esta fuente tiene un peso menor, lo que se muestra es una sensibilidad hacia otras facetas del fenómeno, menos relacionadas con la seguridad.

En cuanto a las fuentes provenientes de los partidos políticos en la oposición, quienes les dan mayor presencia como fuente principal son *El Mundo* y *El Periódico de Aragón*, con un 10,3% cada uno. La cifra en el global de los diarios para este elemento está en un 7,6%. El diario que les otorga menos presencia es, claramente, *Heraldo de Aragón* (2,4%). Ya indiqué anteriormente que este dato refleja un importante desequilibrio entre la importancia que se da al Gobierno de turno y al resto de opciones políticas, que no llegan ni a la mitad, en porcentaje, en el mejor de los casos (26,3% del Gobierno en el conjunto de diarios, frente al 7,6% de los partidos de la oposición).

Las ONG están especialmente presentes como fuente principal en *La Vanguardia* (12,2%), seguido de *El Mundo* (9,6%), estando el dato conjunto de todos los diarios en el 7,4%. *ABC* es el periódico que les da menos importancia, con un exiguo 2,2%. Las ONG son, sin duda, un actor social de gran importancia en el tema que nos ocupa, por su papel en la atención del inmigrante y como defensor de sus derechos como ser humano. De ahí que el hecho de darle voz como fuente principal indique claramente también la posición del medio en relación con el fenómeno y cómo debe regularse jurídicamente, más o menos cercana a esta sensibilidad, según el peso que se le dé a este colectivo en relación con otras fuentes.

Algo similar, aunque con matices, podría decirse de los sindicatos, que han incorporado al colectivo de los trabajadores migrantes entre los suyos y suelen defender sus intereses. En relación con ellos, los diarios aragoneses apuestan claramente por ellos como fuente principal, con el 17,2% (*El Periódico de Aragón*) y el 11% (*Heraldo de Aragón*), muy por encima del 6,1% del global de las cabeceras. Llama la atención que *El País* no les considera fuente principal en ninguna pieza (0%).

Los abogados son una fuente de escasa importancia, salvo para *Heraldo de Aragón*, que los usa casi una de cada diez veces como principal (9,8%), siendo el dato conjunto de un 3,2%. *La Vanguardia* no les considera fuente principal en ninguna pieza y *El Mundo* (0,6%) y *ABC* (0,7%) tan apenas lo hacen. Hay que señalar que los abogados, tanto a nivel individual como a través del órgano que los representa a nivel nacional, el Consejo General de la Abogacía, juegan un importante papel como defensores de los derechos de los ciudadanos, en este caso de las personas migrantes, y deberían ser una voz autorizada cuando se trata de analizar las cuestiones jurídicas de la inmigración, por lo que parece una fuente infrautilizada por casi todos los medios, salvo *Heraldo de Aragón*.

Las asociaciones de inmigrantes son fuentes de cierta relevancia para *El Periódico de Aragón* (5,2%) y *El País* (3,3%). Recordemos que el dato conjunto se sitúa en el 1,8%. *ABC* y *La Vanguardia* no les consideran fuente principal en ninguna de sus piezas y *El Mundo* sólo en el 0,6%. En cuanto a los testimonios de los propios inmigrantes, de nuevo los diarios aragoneses son los que les dan preferencia, con un 9,1% (*Heraldo de Aragón*) y un 6,9% (*El Periódico de Aragón*), siendo de un 5,1% en el conjunto de los diarios analizados. *ABC* (2,2%) y *El País* (2,5%) son los periódicos que les otorgan un menor peso relativo entre sus fuentes principales. No puedo dejar de destacar que los inmigrantes y sus asociaciones deberían tener un peso relativo mucho mayor como fuente principal por motivos obvios, al ser los más afectados por la regulación de la extranjería. Los diarios aragoneses son, de nuevo, los que muestran una mayor cercanía hacia este colectivo al presentar sus posicionamientos más a menudo.

En cuanto a los editoriales de los medios, estos se manifiestan en primera persona con mucha claridad en el caso de *El País* (6,7%) y *El Mundo* (4,5%). Los que menos lo hacen son *La Vanguardia* (0%) y *El Periódico de Aragón* (0,9%). La cifra del conjunto de medios está en el 3,5%. Siguiendo con otras fuentes que se manifiestan mediante géneros opinativos, los propios periodistas o columnistas se constituyen en fuente principal en el 11% de los casos en *La Vanguardia*, mientras *El País* es segundo con el 5,8%. *El Periódico de Aragón* apenas usa este tipo de fuente más que en el 0,9% de las unidades. La media está en el 4,5%.

El Defensor del Pueblo o su equivalente en las CCAA es fuente de cierta relevancia para *Heraldo de Aragón* (4,3%) y *La Vanguardia* (3,7%). El conjunto de diarios lo usa en el 2,1% de las veces. *El País* (0%) y *El Mundo* (0,6%) son los que menos lo usan.

Por su parte, los tribunales de justicia o el Consejo General del Poder Judicial son una fuente importante para *El País* (6,7%) y *ABC* (6%), mientras para *Heraldo de Aragón* apenas supone un 0,6%, estando el dato global en el 3,8%. Los expertos en inmigración no juristas representan un 3,7% de las fuentes principales de *ABC*, estando la cifra conjunta en el 1,7%.

Finalmente, la fuente principal no consta, es desconocida o anónima sobre todo en los diarios aragoneses: *Heraldo de Aragón* (4,9%) y *El Periódico de Aragón* (4,3%). Esto ocurre en los datos agrupados de todos los diarios el 2,7% de las veces. En *El País* siempre consta claramente cuál es la fuente principal.

Para resumir toda esta información y poder establecer un perfil de cada uno de los medios analizados, presento un desglose por diarios a partir de las cinco fuentes principales favoritas de cada uno (Tabla 7-5):

Tabla 7-5: Las cinco fuentes principales favoritas de cada diario

Diario	Cinco fuentes principales favoritas
El País	Gobierno o administración central (32,5%) Cuerpos de seguridad (10,8%) Miembro de partido político de la oposición (9,2%) ONG (7,5%) El propio medio (Editorial, 6,7%)
El Mundo	Gobierno o administración central (31,4%) Cuerpos de seguridad (14,1%) Miembro de partido político de la oposición (10,3%) ONG (9,6%) Gobierno o administración autonómica (6,4%)
ABC	Gobierno o administración central (27,6%) Cuerpos de seguridad (19,4%) Gobierno o administración autonómica (8,2%) Miembro de partido político de la oposición (6,7%) Tribunales de justicia o CGPJ (6%)
Heraldo de Aragón	Gobierno o administración central (22,6%) Sindicatos (11%) Abogados (9,8%) Testimonio de inmigrante (9,1%) Cuerpos de seguridad (7,9%)
El Periódico de Aragón	Gobierno o administración central (21,6%) Sindicatos (17,2%) Miembro de partido político de la oposición (10,3%) ONG (8,6%) Testimonio de inmigrante (6,9%)
La Vanguardia	Gobierno o administración central (19,5%) Cuerpos de seguridad (18,3%) ONG (12,2%) El propio medio (periodista o columnista, 11%) Miembro de partido político de la oposición (8,5%)

Fuente: Elaboración propia a partir de la Tabla 7-4

Para todas las cabeceras la primera fuente es, sin duda, el Gobierno o administración central, si bien ya hemos visto que esto es especialmente claro en el caso de *El País* (32,5%). Para este medio los cuerpos de seguridad son su segunda fuente principal (10,8%), seguidos de los miembros de partidos políticos de la oposición (9,2%), las ONG (7,5%) y, finalmente, en esta clasificación de las cinco fuentes favoritas, se encuentran los propios editoriales (6,7%). A la hora de valorar estos datos, se puede concluir que este diario se mueve entre el oficialismo,

dado el peso que otorga al Gobierno de la nación y a los cuerpos de seguridad, pero también se debe valorar la imparcialidad que otorga el hecho de contar con las posturas del resto de fuerzas parlamentarias y de las ONG, si bien con un porcentaje muy inferior a los dos primeros (16,7% de estas dos fuentes frente al 43,3% de Gobierno más fuerzas de seguridad). También parece querer mostrar su propia posición sobre el tema de la ley de extranjería y su deseo de influir, dado el peso que da a los editoriales como fuente (6,7%).

El Mundo, por su parte, además de la fuente gubernamental (31,4%) y la policial (14,1%), coincide con *El País* en dar voz a los partidos de la oposición (10,3%) y las ONG (9,6%), diferenciándose sólo en el peso relativo de cada fuente y en que su quinto recurso preferido son los gobiernos o administraciones autonómicos (6,4%). La desproporción entre fuentes oficiales (51,9% sumando las tres), por un lado, y de la sociedad civil u oposición política, por otro (19,9% entre ambas), es también muy grande en sus cinco fuentes preferidas.

ABC se centra de manera muy clara en las fuentes oficiales: Gobierno central (27,6%), cuerpos de seguridad (19,4%) y Gobiernos autonómicos (8,2%) son sus tres primeras fuentes. En cuarto lugar, aparecen los partidos políticos de la oposición (6,7%) y, en quinto, los tribunales de justicia (6%). Las fuentes de la sociedad civil quedan relegadas a posiciones inferiores entre sus fuentes. Es el medio que da más peso a los cuerpos de seguridad y el único que cuenta con los tribunales de justicia entre sus cinco fuentes favoritas. La proporción entre fuentes oficiales y sociedad civil o partido de la oposición estaría en un 61% para las primeras y un 6,7% para las segundas, si se valoran solo las cinco con mayor peso. La desproporción es manifiesta.

Heraldo de Aragón presenta un perfil completamente diferente a los diarios nacionales. Si bien la primera fuente sigue siendo el Gobierno de la nación (22,6%), su peso es mucho menor en comparación con los demás, y otras fuentes como los sindicatos (11%), los abogados (9,8%) y las asociaciones de inmigrantes (9,1%) comparten porcentajes similares, quedando en quinto lugar los cuerpos de seguridad (7,9%). La dicotomía entre lo gubernamental y la sociedad civil queda muy equilibrada en este diario, ya que las fuentes que representan a lo “oficial” suman un 30,5% y las “no oficiales”, un 29,9%, estando casi equiparados ambos grupos de fuentes.

Algo parecido ocurre con el otro diario aragonés, *El Periódico de Aragón*, que además de la recurrente fuente gubernamental central (21,6%), coincide con *Heraldo de Aragón* en los sindicatos como segunda fuente principal, si bien con mucho más peso (17,2%). Los partidos políticos de la oposición (10,3%) ocupan el tercer puesto, seguidos de ONG (8,6%) y testimonios de los propios inmigrantes (6,9%). La voz de la sociedad civil predomina sobre las

fuentes oficiales en este periódico. Además, es el que más cuenta con la voz de los inmigrantes a través de sus asociaciones, ya que es el único que la tiene entre sus cinco preferidas. Las fuentes gubernamentales, con un 21,6%, tendrían un menor peso que las de la sociedad civil, que suman un 32,7%, porcentaje mayor si le añadimos el 10,3% de los partidos en la oposición. Este medio se decanta ostensiblemente por la sociedad civil en su diálogo público con los gobiernos.

Finalmente, *La Vanguardia* coincide en cierta medida con *El País*, ya que sus fuentes favoritas son el Gobierno central (19,5%) y la Policía (18,3%), seguido de las ONG (12,2%). En este caso, la inexistencia de editoriales se compensa, de alguna manera, con el peso que se otorga a las opiniones de sus propios columnistas (11%), quedando en quinto lugar las manifestaciones de los partidos políticos de la oposición (8,5%). Este diario es algo peculiar en cuanto a que, por un lado, coincide con los otros diarios regionales en ser el que menos presencia da al Gobierno de la nación, pero, por contra, da mucho peso a los cuerpos de seguridad, como también hacen los diarios nacionales. Las fuentes oficiales sumarían un nada desdeñable 37,8% de sus fuentes principales, mientras que las posiciones alternativas conforman un 20,7%, al que habría que añadir las opiniones de los columnistas (11%).

Sin duda, estos datos obtenidos a partir de las fuentes principales utilizadas, empiezan a dibujar el acercamiento que los diferentes medios realizan hacia el fenómeno de la inmigración desde la perspectiva jurídica, acercamiento en el que voy a profundizar mediante el estudio de las fuentes secundarias de los medios, que hago a continuación.

7.2.2.2 Las fuentes secundarias empleadas por los medios

Explicaba al principio de este apartado qué se entiende por fuente secundaria. A efectos de este trabajo, lo son todas aquellas fuentes que no hayan sido consideradas principales, por lo que puede ocurrir que, si fuente principal solo hay una en cada unidad de análisis y casi siempre está plenamente identificada (excepto cuando no consta o es anónima, como vimos al explicar la Tabla 7-3, fuentes secundarias puede haber varias por unidad de análisis, aunque también puede suceder que en una unidad o pieza haya solo una fuente principal y ninguna secundaria, algo bastante frecuente, como se puede observar a continuación, en la Tabla 7-6.

En concreto, he encontrado únicamente 257 piezas (33,2% del total) en las que, además de la fuente principal, hubiera una o más fuentes secundarias. Este dato es muy importante y puede poner gravemente en entredicho la imparcialidad en el enfoque de los medios, ya que,

en aras de conseguir dicha imparcialidad periodística, se debe intentar, siempre que sea posible, un contrapunto, al menos, a la fuente principal, que sirva de contraste y varios más si es preciso.

El número de fuentes secundarias encontradas en el *corpus* oscila entre 0 y 5. El promedio de dichas fuentes secundarias por pieza es de 0,5. La Tabla 7-6 nos indica que se han utilizado 403 fuentes secundarias.

Tabla 7-6: Tipos de fuentes secundarias

Fuente	Nº de fuentes secundarias	Porcentaje de fuentes secundarias en el conjunto de diarios
Miembro de partido político de la oposición	84	20,8%
ONG	59	14,6%
Abogado	43	10,7%
Gobierno o administración central	39	9,7%
Sindicato	36	8,9%
Gobierno o administración autonómica	27	6,7%
Asociación de inmigrantes	23	5,7%
Cuerpos de seguridad	20	5,0%
Miembro de partido político del Gobierno	15	3,7%
Testimonio de inmigrante	15	3,7%
Otros	15	3,7%
Defensor del Pueblo o equivalente de Com. Autónoma	9	2,2%
Agencia de noticias	5	1,2%
Tribunales de Justicia o CGPJ	4	1,0%
Unión Europea	3	0,7%
Ayuntamiento	2	0,5%
Experto	2	0,5%
Iglesia Católica	1	0,2%
El propio medio de comunicación (Editorial)	1	0,2%
Diputación provincial o comarca	0	0,0%
Organización internacional	0	0,0%
El propio medio de comunicación (periodista o columnista)	0	0,0%
No consta, desconocida o anónima	0	0,0%
TOTAL	403	100,0%

Fuente: Elaboración propia

Analizando la información de la tabla, lo primero que se observa es que la fuente secundaria más utilizada son los representantes de los partidos políticos que están en la oposición (20,8%), algo lógico si se tiene en cuenta que la fuente principal de todos los diarios es el Gobierno o administración central, que precisa del correspondiente contrapunto político. Las ONG (14,6%) son la segunda fuente secundaria más empleada por el conjunto de los diarios, seguida de los abogados, con un 10,7%. La cuarta fuente de este tipo la representa el Gobierno o administración central, con un 9,7%, mientras que la sexta la constituyen los gobiernos y administraciones autonómicas (6,7%). Los sindicatos se encuentran en la quinta posición con un 9,7%. Asociaciones de inmigrantes y los propios inmigrantes, con sus testimonios aportan, respectivamente, el 5,7% y el 3,7%. Los cuerpos de seguridad quedan con un 5%, mientras los representantes del partido político que sustenta al Gobierno estatal tienen un 3,7% (no confundir con el propio Gobierno, que es una fuente diferenciada). Finalmente, el Defensor del Pueblo y sus equivalentes de las CCAA aparecen el 2,2% de las veces como fuente secundaria. Completa el 100% del reparto el bloque de "Otros", junto con otras fuentes menores con un peso igual o inferior al 1,2%.

Como conclusión general, se puede decir que las fuentes secundarias con relevancia son menos en número que las fuentes principales, que son más diversas y están algo más descompensadas en cuanto a su peso relativo que, en lo que a las fuentes principales se refiere, cae claramente hacia el Gobierno o administración central, con un 26,3%, y los cuerpos de seguridad, con un 12,4%, pero, a partir de ahí, se diversifica mucho. En cambio, las fuentes secundarias, aunque tienen también dos categorías de fuentes destacadas, como son los miembros de los partidos políticos en la oposición (20,8%), y las ONG (14,6%), entre ésta y la quinta fuente, que son los sindicatos (8,9%), apenas se superan los cinco puntos porcentuales de diferencia. Las tres siguientes oscilan entre el 6,7% de los Gobiernos o administraciones autonómicas y el 5% de los cuerpos de seguridad. Esto hace que las fuentes más relevantes para los medios, entre las secundarias, si tomamos como punto de referencia aquellas que superan el 8%, serían cinco: los miembros de los partidos políticos de la oposición, las ONG, los abogados, el Gobierno o administración central y los sindicatos.

Una vez estudiados los resultados globales, paso, a continuación, a analizar, más en detalle, cómo cada diario se apoya en diversas fuentes secundarias, para establecer sus respectivas peculiaridades (Tabla 7-7, donde se han eliminado las categorías sin resultados).

Tabla 7-7: Fuentes secundarias por diario

	<i>El País</i>		<i>El Mundo</i>		<i>ABC</i>		<i>Heraldo de Aragón</i>		<i>El Periódico de Aragón</i>		<i>La Vanguardia</i>		Conjunto de diarios
	<i>Nº de ref.</i>	<i>% dentro del diario</i>	<i>Nº de ref.</i>	<i>% dentro del diario</i>	<i>Nº de ref.</i>	<i>% dentro del diario</i>	<i>Nº de ref.</i>	<i>% dentro del diario</i>	<i>Nº de ref.</i>	<i>% dentro del diario</i>	<i>Nº de ref.</i>	<i>% dentro del diario</i>	<i>Porcentaje</i>
Miembro de p. político (oposición)	15	25,9%	19	18,4%	20	27,0%	11	14,9%	6	11,8%	13	30,2%	20,8%
ONG	8	13,8%	20	19,4%	7	9,5%	12	16,2%	6	11,8%	6	14,0%	14,6%
Abogado	6	10,3%	11	10,7%	3	4,1%	13	17,6%	8	15,7%	2	4,7%	10,7%
Gobierno o administración central	3	5,2%	8	7,8%	11	14,9%	8	10,8%	3	5,9%	6	14,0%	9,7%
Sindicato	4	6,9%	8	7,8%	5	6,8%	7	9,5%	10	19,6%	2	4,7%	8,9%
Gobierno o administración autonómica	3	5,2%	8	7,8%	9	12,2%	0	0,0%	2	3,9%	5	11,6%	6,7%
Asociación de inmigrantes	2	3,4%	5	4,9%	6	8,1%	4	5,4%	3	5,9%	3	7,0%	5,7%
Cuerpos de seguridad	3	5,2%	6	5,8%	5	6,8%	3	4,1%	2	3,9%	1	2,3%	5,0%
Miembro de p. político (Gobierno)	1	1,7%	2	1,9%	3	4,1%	4	5,4%	4	7,8%	1	2,3%	3,7%
Testimonio de inmigrante	4	6,9%	3	2,9%	1	1,4%	3	4,1%	4	7,8%	0	0,0%	3,7%
Otros	4	6,9%	4	3,9%	2	2,7%	4	5,4%	1	2,0%	0	0,0%	3,7%
Defensor del Pueblo	3	5,2%	1	1,0%	1	1,4%	2	2,7%	0	0,0%	2	4,7%	2,2%
Agencia de noticias	0	0,0%	3	2,9%	1	1,4%	0	0,0%	1	2,0%	0	0,0%	1,2%
Tribunales de Justicia o CGPJ	1	1,7%	3	2,9%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	1,0%
Unión Europea	1	1,7%	0	0,0%	0	0,0%	2	2,7%	0	0,0%	0	0,0%	0,7%
Ayuntamiento	0	0,0%	2	1,9%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0,5%
Experto	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	1	2,0%	1	2,3%	0,5%
Iglesia Católica	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	1	1,4%	0	0,0%	0	0,0%	0,2%
El propio medio (Editorial)	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	1	2,3%	0,2%
TOTAL	58	100%	103	100,0%	74	100,0%	74	100,0%	51	100,0%	43	100,0%	100,0%

Fuente: Elaboración propia

Al analizar cada fuente secundaria por diarios, se observa que, en relación con los representantes de partidos políticos en la oposición (20,8% en conjunto), el periódico *La Vanguardia*, con un 30,3%, es, en relación con el resto de sus propias fuentes secundarias, el que más la usa, seguido de *ABC* (27%) y *El País* (25,9%). La cabecera que recurre menos a ellos es *El Periódico de Aragón* (11,8%). La segunda fuente secundaria más popular son las ONG (14,6%), siendo *El Mundo* (19,4%), quien la prefiere, y *ABC* (9,5%), quien la usa menos que los demás, en términos relativos. La tercera fuente la forman los abogados (10,7%), destacando en su uso *Heraldo de Aragón* (17,6% de sus fuentes secundarias) y *El Periódico de Aragón* (15,7%), mientras que *ABC* (4,1%) y *La Vanguardia* (4,7%) apenas recurren a ellos.

El Gobierno o la administración central aparecen como cuarta fuente secundaria (9,7%), destacando en el caso de *ABC* (14,9%) y *La Vanguardia* (14%). En cambio, en *El País* (5,2%) y *El Periódico de Aragón* (5,9%) tienen escaso peso. Por su parte, los sindicatos como fuente secundaria (8,9% en el conjunto de medios) son los favoritos de *El Periódico de Aragón* (19,6%), mientras que apenas importan para *La Vanguardia* (4,7%). El Gobierno o las administraciones autonómicas (6,7% en conjunto) le importan más a *ABC* (12,2%) y a *La Vanguardia* (11,6%) y bastante menos a *Heraldo de Aragón*, que no los emplean como fuente secundaria y a *El Periódico de Aragón*, que sólo lo hacen en un 3,9% de las ocasiones.

Las asociaciones de inmigrantes se quedan con un 5,7% de las fuentes secundarias en el cómputo global de todos los medios analizados, siendo algo más importante para *ABC*, con un 8,1%. Finalmente, los cuerpos de seguridad (5% en el global) mantienen una importancia similar para todos los medios, analizados individualmente, salvo quizá para *La Vanguardia*, donde sólo se usa el 2,3% de las veces como fuente secundaria, si bien ya tenía mucho peso como fuente principal. Obvio el resto de las fuentes secundarias en este somero análisis por su escaso peso, que se puede apreciar en la tabla anterior.

Para finalizar con esta panorámica de las fuentes secundarias, si nos centramos en cada uno de los diarios por separado, comenzado por *El País*, su fuente secundaria preferida son los partidos políticos en la oposición (25,9%), seguido por las ONG (13,8%) y por los abogados (10,3%). A continuación, los testimonios de los inmigrantes (6,9%), que empatan con un bloque de "Otros" (6,9%).

Por su parte, *El Mundo* prefiere a las ONG como primera fuente de contraste (19,4%), seguidas por los partidos políticos en la oposición (18,4%) y los abogados (10,7%). En un segundo bloque estarían, empatados con un 7,8% cada uno, el Gobierno y administración central, sus equivalentes autonómicos y los sindicatos.

ABC elige como fuentes secundarias favoritas a los partidos políticos en la oposición (27%), al Gobierno o administración central (14,9%) y a sus equivalentes autonómicos (12,2%). En un segundo grupo, estarían las ONG (9,5%) y las asociaciones de inmigrantes (8,1%). Los cuerpos de seguridad tendrían un peso del 6,8%.

Heraldo de Aragón tiene una aproximación diferente, dando más peso como fuente secundaria a los abogados (17,6%), seguidos por las ONG (16,2%) y los partidos políticos en la oposición (14,9%). El Gobierno o administración central tendría un 10,8%, seguido de cerca por los sindicatos (9,5%).

El Periódico de Aragón tiene como fuente secundaria preferida a los sindicatos (19,6%), junto con los abogados (15,7%). En un segundo grupo estarían el partido político que apoya al Gobierno de la nación (11,8%) y las ONG, con idéntico porcentaje. Más descolgadas quedan como fuentes, con un 7,8% cada una, los partidos políticos en la oposición y los testimonios de los inmigrantes.

Para terminar este breve repaso, *La Vanguardia* se apoya decisivamente en los partidos políticos en la oposición (30,2%). Comparten segunda posición, con un 14% cada una, el Gobierno y administración central, así como las ONG, seguidos de Gobierno y administraciones autonómicas (11,6%).

7.2.2.3 *Análisis conjunto de las fuentes principales y secundarias más empleadas por los medios*

Lo primero que hay que manifestar en relación con este punto es que el promedio de fuentes que utilizan los medios en cada pieza analizada es de 1,5. Se trata, sin duda, de un número muy escaso de fuentes que no deja en buen lugar la labor de los medios a la hora de contrastar los datos o manifestaciones que presentan y que redundan en una menor profundidad de la información presentada.

A partir de aquí, el último paso para comprobar cuáles son las fuentes más utilizadas por los medios es poner en relación sus fuentes principales y secundarias, de forma que se tenga una imagen más precisa, tanto en el conjunto de los diarios, como por cabecera. Como no sería correcto realizar una mera suma de porcentajes entre fuentes principales y secundarias, ya que, en el primer supuesto solo puede haber una por pieza y, en el segundo, puede haber varias o ninguna, se ha optado por seleccionar las cinco fuentes principales y las cinco secundarias más usadas por los medios y ponerlas juntas en una serie de tablas, que nos permitan apreciar, de un vistazo, las preferencias de cada uno en este ámbito.

Empecemos por poner en común las cinco fuentes principales y secundarias de los medios en su conjunto (Tabla 7-8):

Tabla 7-8: Las cinco fuentes principales y secundarias más usadas por los medios en su conjunto

	Fuente principal	% en conjunto	Fuente secundaria	% en conjunto
1	Gobierno o administración central	26,3%	Miembro de partido político de la oposición	20,8%
2	Cuerpos de seguridad	12,4%	ONG	14,6%
3	Miembro de partido político de la oposición	7,6%	Abogado	10,7%
4	ONG	7,4%	Gobierno o administración central	9,7%
5	Sindicato	6,1%	Sindicato	8,9%

Fuente: Tabla 7-4 y Tabla 7-7

Los resultados de esta tabla confirman que el Gobierno o administración central tiene un peso enorme como fuente a la hora de ayudar a los medios a presentar los aspectos jurídicos de la inmigración, ya que es la primera fuente principal (26,3%) y la cuarta secundaria (9,7%), en el caso de que no hubiera sido ya la principal. De esta forma, esta fuente aparece, de una u otra manera, en el 36% de las piezas. Los partidos políticos de la oposición le siguen en importancia, ya que son la tercera fuente principal (7,6%) y la primera secundaria (20,8%), de tal modo que la posición gubernamental tiene un fuerte contrapunto, en lo político, desde el punto de vista de los partidos, que aparecen en el 28,4% de todas las piezas.

En otro plano, los cuerpos de seguridad tienen una importante presencia como fuente principal, ocupando un destacado segundo lugar (12,4%), aspecto que, de alguna manera, se ve equilibrado por las ONG como claras defensoras de los derechos de los inmigrantes y que aparecen en cuarto lugar como fuente principal (7,4%) y en segundo puesto como fuente secundaria con un 14,6%. Esta posición de defensa de derechos se ve más reforzada aún más si incluimos a abogados (tercera posición como fuente secundaria, con un 10,7%) y, también, a los sindicatos, que tienen un peso relevante, tanto como fuente principal (6,1%), como secundaria (8,9%).

De esta forma, se observan dos frentes: por un lado, el que ocupan las posiciones gubernamentales, que suman 36 puntos porcentuales, que son contrapuestas o complementadas por las de los partidos políticos en la oposición, que acumulan 28,4 puntos, y, por otro lado, también por las posiciones pro derechos de los extranjeros, abanderadas por

ONG, abogados y sindicatos (47,7 puntos entre los tres, entre fuentes principales y secundarias). Los cuerpos de seguridad (12,4% de las fuentes principales) tienen una presencia muy concreta y en otro plano que no tiene que ver directamente con la discusión jurídico-política, aunque tenga su influencia, por estar vinculada a labores de control de fronteras, de situaciones de irregularidad administrativa y por la vinculación que se da entre inmigración y delincuencia.

El debate principal en relación con la regulación de la inmigración se encuentra, pues, sobre todo, en el plano político-parlamentario, con una presencia predominante (64,4 puntos entre el Gobierno y los partidos de la oposición), si bien en un segundo escalafón se encuentra la sociedad civil (47,7 puntos), siempre hablando desde la visión conjunta de todos los diarios, pues ya se verá que esto se matiza mucho en la visión particular de cada periódico.

En este cuadro panorámico se echa notablemente en falta una mayor presencia de los principales protagonistas de la regulación de extranjería: las personas inmigrantes o sus asociaciones. Su peso como fuente de los medios es muy pequeño (5,1% y 1,8%, respectivamente, como fuente principal, y 3,7% y 5,7%, comparativamente, como secundaria). Esta deficiencia disminuye notablemente, desde mi punto de vista, la credibilidad de los medios a la hora de mostrar este fenómeno a la ciudadanía, al tratarles como sujetos que no son capaces de expresar su opinión y cuyos derechos deben ser protegidos por otros agentes sociales “autóctonos”, como abogados, ONG o sindicatos.

Sin embargo, las generalizaciones suelen ser injustas, por lo que es importante ver la personalidad de cada medio a través del uso de sus fuentes. Pasemos así a ver qué cinco fuentes principales y secundarias favoritas usan cada uno de los diarios, para establecer sus particularidades (Tabla 7-9 a Tabla 7-14), empezando por *El País* (Tabla 7-9):

Tabla 7-9: Las cinco fuentes principales y secundarias más usadas por *El País*

<i>El País</i>	Fuente principal	% dentro del diario	Fuente secundaria	% dentro del diario
1	Gobierno o administración central	32,5%	Miembro de partido político de la oposición	25,9%
2	Cuerpos de seguridad	10,8%	ONG	13,8%
3	Miembro de partido político de la oposición	9,2%	Abogado	10,3%
4	ONG	7,5%	Sindicato	6,9%
5	El propio medio de comunicación (Editorial)	6,7%	Testimonio de inmigrantes	6,9%
	Tribunales de justicia y Consejo General del Poder Judicial	6,7%		

Fuente: Tabla 7-4 y Tabla 7-7

El diario *El País* tiene una clara preferencia por los representantes políticos como fuentes para tratar este tema. Como fuentes principales, tanto el Gobierno y la administración central (32,5%), como la contraparte de los partidos políticos en la oposición (9,2%), reforzados éstos por su gran presencia como fuente secundaria (25,9%), conforman un bloque muy potente que suma 67,5 puntos y que manifiesta la preponderancia de los discursos de los partidos políticos en esta cabecera. Un segundo grupo lo conformarían las ONG (7,5% como fuente principal y 13,8% como secundaria), junto con los abogados y los sindicatos (10,3% y 6,9%, respectivamente, como fuentes secundarias) que, unidos, suman 38,5 puntos. Es destacable también que el propio medio, a través de sus editoriales, se manifieste en primera persona sobre las cuestiones jurídicas vinculadas a la inmigración (6,7% de las fuentes principales). Asimismo, es muy reseñable que se preste cierta atención a los testimonios de los inmigrantes (6,9% como fuente secundaria). El recurso a los cuerpos de seguridad también es notable (10,8% de las fuentes principales), así como, en menor medida, la referencia a los tribunales de justicia o al Consejo General del Poder Judicial, que he añadido al estar empatado, con un 6,7%, en el quinto lugar de las fuentes principales de este medio, con los editoriales.

Si hubiera que describir de forma conjunta este cuadro de datos, se podría decir que la cabecera *El País* considera que los partidos políticos son los actores principales a quienes recurrir en relación con el tema objeto de investigación (67,5 puntos en conjunto), seguidos, muy de lejos, por los representantes de la sociedad civil que defienden los derechos de los

migrantes (ONG, abogados, sindicatos y las propias personas inmigrantes, que suman 45,4 puntos entre ellos). El papel de las fuerzas de seguridad, aun siendo inferior a la media del conjunto de diarios (10,8% en este diario, frente 12,4% general), sigue estando muy presente, con lo que ello conlleva.

Sigamos este repaso por diarios con *El Mundo* (Tabla 7-10):

Tabla 7-10: Las cinco fuentes principales y secundarias más usadas por *El Mundo*

<i>El Mundo</i>	Fuente principal	% dentro del diario	Fuente secundaria	% dentro del diario
1	Gobierno o administración central	31,4%	ONG	19,4%
2	Cuerpos de seguridad	14,1%	Miembro de partido político de la oposición	18,4%
3	Miembro de partido político de la oposición	10,3%	Abogado	10,7%
4	ONG	9,6%	Gobierno o administración central	7,8%
5	Gobierno o administración autonómica	6,4%	Gobierno o administración autonómica	7,8%
			Sindicato	7,8%

Fuente: Tabla 7-4 y Tabla 7-7

El diario *El Mundo* se asemeja a *El País* en su fuerte dependencia de las fuentes vinculadas al Poder Ejecutivo nacional (31,4% como fuente principal y 7,8% como secundaria) y a los representantes políticos de la oposición (10,3% como principal y 18,4% como secundaria), si bien incluye a los Gobiernos o administraciones autonómicas como punto de referencia relevante (6,4% como fuente principal y 7,8% como secundaria, ambos en quinta posición). Entre los tres grupos suman un total de 82,1 puntos, lo que configura un bloque muy potente, más que en *El País*. El grupo más proclive a los derechos de los migrantes, formado por ONG (9,6% como principal; 19,4% como secundaria), abogados (10,7% como secundaria) y sindicatos, a los que hemos incluido como sexta fuente secundaria, al estar empatados con otras dos fuentes que les preceden, con un 7,8% cada una, también tienen su importancia, acumulando entre ellos 47,5 puntos. Finalmente quedan las fuentes vinculadas a los cuerpos de seguridad, con un 14,1% entre las fuentes principales de este diario, algo por encima de la media del conjunto de diarios (12,4%).

Se podría decir que *El Mundo*, al igual que *El País*, tiene clara predilección por las fuentes más estrictamente políticas a la hora de hablar sobre la ley de extranjería, predilección que se marca, incluso más, al añadir a los gobiernos o administraciones autonómicas entre sus fuentes preferidas. En cambio, el contrapunto ofrecido por la sociedad civil está menos diversificado, ya que se vincula claramente a las ONG, que tienen fuerte presencia, seguidas, a bastante distancia, por abogados y sindicatos. Los testimonios de los inmigrantes y de sus asociaciones apenas cuentan para este medio, ya que no aparecen entre los primeros lugares.

El tercer diario a analizar en este apartado es *ABC* (Tabla 7-11):

Tabla 7-11: Las cinco fuentes principales y secundarias más usadas por *ABC*

<i>ABC</i>	Fuente principal	% dentro del diario	Fuente secundaria	% dentro del diario
1	Gobierno o administración central	27,6%	Miembro de partido político de la oposición	27,0%
2	Cuerpos de seguridad	19,4%	Gobierno o administración central	14,9%
3	Gobierno o administración autonómica	8,2%	Gobierno o administración autonómica	12,2%
4	Miembro de partido político de la oposición	6,7%	ONG	9,5%
5	Tribunales de Justicia o CGPJ	6,0%	Asociación de inmigrantes	8,1%

Fuente: Tabla 7-4 y Tabla 7-7

ABC mantiene un equilibrio entre el Gobierno o administración central (27,6% como fuente principal y 14,9%, secundaria) y los partidos políticos de la oposición (6,7% como principal y 27%, secundaria), si bien con cierta ventaja cualitativa hacia el primero al ser, casi siempre, la fuente principal. Los Gobiernos o administraciones autonómicas son muy relevantes para este medio (8,2% como fuente principal y 12,2% como secundaria), algo que le diferencia claramente de *El País*, que no les presta especial atención, pero no tanto de *El Mundo*, a quien también le interesa esta fuente, como hemos visto. Los cuerpos de seguridad son muy importantes como recurso informativo para *ABC*, ya que son un 19,4% de sus fuentes principales, destacando claramente sobre el resto (excepción hecha, como se ha visto, de *La Vanguardia*, con un 18,3%), ya que los datos en el conjunto son de un 12,4%. La voz de las ONG y de las asociaciones de inmigrantes como fuentes secundarias (9,5% y 8,1%, respectivamente) queda, ciertamente, muy relegada en comparación con el resto de medios y de fuentes. Los

tribunales de justicia y el Consejo General del Poder Judicial tienen su importancia relativa entre las fuentes principales (6%).

La conclusión general en relación con las fuentes de *ABC* podría ser que existe una clara descompensación en la elección de sus fuentes a favor de las “oficiales”, encarnadas especialmente por los representantes de los poderes ejecutivo y legislativo a nivel estatal y, en menor medida, autonómico, que en total suman una cifra muy importante: 96,6 puntos, más que ningún otro diario, así como por el judicial. El papel de las fuerzas de seguridad es desproporcionado en este diario, quedando las propuestas de la sociedad civil muy devaluadas (17,6 puntos si se suma a ONG y asociaciones de inmigrantes).

Continuando este análisis con *Heraldo de Aragón*, sus fuentes principales y secundarias favoritas son las que nos indica la Tabla 7-12:

Tabla 7-12: Las cinco fuentes principales y secundarias más usadas por *Heraldo de Aragón*

<i>Heraldo de Aragón</i>	Fuente principal	% dentro del diario	Fuente secundaria	% dentro del diario
1	Gobierno o administración central	22,6%	Abogado	17,6%
2	Sindicato	11,0%	ONG	16,2%
3	Abogado	9,8%	Miembro de partido político de la oposición	14,9%
4	Testimonio de inmigrante	9,1%	Gobierno o administración central	10,8%
5	Cuerpos de seguridad	7,9%	Sindicato	9,5%

Fuente: Tabla 7-4 y Tabla 7-7

Para *Heraldo de Aragón* el Gobierno o administración central también es la fuente más importante en este asunto que nos ocupa (22,6% como principal y 10,8%, como secundaria), pero en menor medida que para los diarios nacionales. También es mucho menor el contrapunto de los partidos políticos de la oposición (14,9% como fuente secundaria). De

hecho, le importan más las opiniones de los representantes de la sociedad civil más proclives a defender los derechos de los migrantes, como los sindicatos (11% como fuente principal y 9,5% como secundaria), los abogados (9,8% como principal y 17,6% como secundaria, en ambos casos, más que en ningún otro diario) y las ONG (16,2% como secundaria). *Heraldo de Aragón* se caracteriza por dar voz, de forma muy significativa y en mayor proporción que cualquier otro medio, a los propios inmigrantes (9,8% como fuente principal, cuando la media está en un 5,1%). Los cuerpos de seguridad quedan en quinta posición como fuente principal con un 7,9%, muy lejos de la media del 12,4% del conjunto de los periódicos analizados.

Como conclusión general, *Heraldo de Aragón* se caracteriza por recurrir, en buena medida, a la sociedad civil para comprender las cuestiones jurídicas de la inmigración, con un interés por dar voz al verdadero protagonista, que son los propios inmigrantes, ya que en total todas las fuentes de este bloque “civil” suman 73,1 puntos. Todo ello sin olvidar a las fuentes oficiales que, no obstante, tienen un peso muy inferior a la media del conjunto de cabeceras, ya que suman apenas 48,2 puntos, algo que destaca más aún si lo comparamos solo con las cabeceras de ámbito nacional, como se ha visto.

El segundo diario aragonés, *El Periódico de Aragón*, presenta el siguiente perfil en sus fuentes (Tabla 7-13):

Tabla 7-13: Las cinco fuentes principales y secundarias más usadas por *El Periódico de Aragón*

<i>El Periódico de Aragón</i>	Fuente principal	% dentro del diario	Fuente secundaria	% dentro del diario
1	Gobierno o administración central	21,6%	Sindicato	19,6%
2	Sindicato	17,2%	Abogado	15,7%
3	Miembro de partido político de la oposición	10,3%	Miembro de partido político de la oposición	11,8%
4	ONG	8,6%	ONG	11,8%
5	Testimonio de inmigrante	6,9%	Partido político del Gobierno central	7,8%
			Testimonio de inmigrantes	7,8%

Fuente: Tabla 7-4 y Tabla 7-7

El Periódico de Aragón coincide parcialmente con la oferta de *Heraldo de Aragón*, ya que, sin olvidar las propuestas del Gobierno o administración central (21,6% como fuente principal y

7,8% como secundaria), ni los discursos de los partidos políticos de la oposición (10,3% en fuente principal y 11,8%, en secundarias), las posiciones de la sociedad civil son preponderantes, con especial hincapié en los sindicatos (17,2%, fuente principal y 19,6%, secundaria), siendo el diario que más voz da a estos actores sociales, con gran diferencia (el dato en el conjunto de diarios está en el 6,1% como fuente principal y 8,9%, como secundaria). Las ONG son importantes como recurso informativo para este periódico, con un 8,6% como fuente principal y 11,8%, secundaria, en cuarta posición, seguidas de los abogados (15,7% de sus fuentes secundarias). Además, más aún, si cabe, que en el caso de *Heraldo de Aragón*, *El Periódico de Aragón* otorga voz propia a las personas migrantes (6,9% como fuente principal y 9,8% como secundaria).

En definitiva, *El Periódico de Aragón*, aun sin obviar los posicionamientos de los partidos políticos en el Gobierno y en la oposición, que, agrupados, suman 51,5 puntos, presta más atención a la sociedad civil, sobre todo a los sindicatos, seguidos de las ONG, los abogados y los propios inmigrantes que, unidos, suman un total de 72 puntos, casi igual que en *Heraldo de Aragón*. Además, es el que menos relaciona a los cuerpos de seguridad con la regulación jurídica de la inmigración.

Finalmente, veamos la perspectiva de *La Vanguardia* a la hora de buscar sus fuentes informativas (Tabla 7-14):

Tabla 7-14: Las cinco fuentes principales y secundarias más usadas por *La Vanguardia*

<i>La Vanguardia</i>	Fuente principal	% dentro del diario	Fuente secundaria	% dentro del diario
1	Gobierno o administración central	19,5%	Miembro de partido político de la oposición	30,2%
2	Cuerpos de seguridad	18,3%	Gobierno o administración central	14,0%
3	ONG	12,2%	ONG	14,0%
4	El propio medio de comunicación (periodista o columnista)	11,0%	Gobierno o administración autonómica	11,6%
5	Miembro de partido político de la oposición	8,5%	Asociación de inmigrantes	7,0%

Fuente: Tabla 7-4 y Tabla 7-7

La Vanguardia se asemeja a los diarios nacionales en su fuerte apuesta por contar con las manifestaciones del Gobierno o administración central (19,5% como fuente principal y 14% como secundaria), y al apelar a los partidos políticos de la oposición como contrapeso fundamental (30,2% como fuente secundaria). Destaca claramente la presencia de las fuentes de los cuerpos de seguridad (18,3% como fuente principal), sólo por detrás de *ABC* y muy por encima del conjunto de diarios (12,4%). Las ONG ocupan el tercer lugar entre los recursos favoritos de este diario, tanto entre las fuentes principales (12,2%), como en las secundarias (14%). Si en algo se diferencia este diario respecto de los demás es por la preponderancia de las columnas de opinión para hablar de los aspectos jurídicos de la inmigración (11% de las fuentes principales). Como diario de ámbito regional catalán, tampoco se desdeñan las manifestaciones de gobiernos o administraciones autonómicas (11,6% como fuente secundaria). Finalmente, las asociaciones de inmigrantes tienen su espacio como quinta fuente secundaria (7%).

Podemos decir, como conclusión general sobre las fuentes de este diario, que *La Vanguardia* combina algunas características típicas de los diarios nacionales, como es su apego por las fuentes oficiales vinculadas a los partidos políticos, que suman 83,9 puntos, o el peso de los cuerpos de seguridad como recurso informativo, pero esto se adereza con la inclusión de una amplia diversidad de fuentes que se sitúan en un segundo escalón de importancia y que incluyen tanto a las ONG o a las propias asociaciones de inmigrantes, que suman 33,1 puntos, siendo el medio que menor presencia da a la sociedad civil, solo por detrás de *ABC*, todo ello sin olvidar que se trata de un tema sobre al que al medio le interesa mostrar la opinión de sus columnistas y colaboradores, más que a ningún otro.

7.2.3 Los partidos políticos como fuentes principales y secundarias

Hasta ahora he realizado un repaso por las diferentes fuentes, tanto principales como secundarias, que usan los medios analizados, valorándolas en conjunto y dentro de cada medio. Sin embargo, una de las premisas de esta investigación era que, dado que se están analizando los aspectos jurídico-políticos de la inmigración, los partidos políticos iban a tener un papel muy relevante como fuente a la hora de que los medios presentaran las diferentes posturas sobre este tema. De ahí que planteara una serie de preguntas que permitieran valorar a qué partidos políticos se recurre cuando las fuentes, tanto principales como secundarias, son personas que representan a un partido político, ya sean miembros de los gobiernos o las administraciones centrales o autonómicas, o bien de los partidos políticos que sustentan a estos gobiernos o que están en la oposición. Por eso voy a analizar cuáles son las opciones

políticas preferidas por los medios seleccionados, en su conjunto y por separado, tanto cuando se trate de sus fuentes principales como secundarias.

7.2.3.1 *Los partidos políticos como fuentes principales*

Al observar hasta qué punto los medios recurren a los partidos políticos, en general, como sus fuentes principales, la hipótesis que apuntaba antes de que dichos partidos tienen un peso importante, ha quedado claramente refrendada, puesto que, como se ha demostrado, la cuarta parte de las fuentes principales proviene del Gobierno o administración central (26,3%, de media). Si a esta categoría le añadimos los gobiernos autonómicos (5,1%) y los representantes de los partidos de la oposición (7,6%), más los miembros del partido político del Gobierno (0,1%) tenemos que un 39,1% de las piezas tienen como fuente principal a personas que representan a un partido político. Previendo esta posibilidad, incluí unas preguntas en el libro de códigos para el análisis de contenido cuantitativo que recogiera la afiliación política de aquellas fuentes que representaban a un partido político, aspecto relevante que voy a analizar a continuación (Tabla 7-15).

Tabla 7-15: Presencia de los partidos políticos en la prensa cuando son fuente principal

Partido político	Nº de referencias ⁷² como fuente principal	Porcentaje de aparición en el conjunto de los medios
PSOE/PSC	154	51,9%
PP	107	36,0%
CiU	12	4,0%
CHA	8	2,7%
IU/PCE/INICIATIVA	7	2,4%
C.CANARIA	5	1,7%
ESQUERRA REP. CAT.	2	0,7%
PNV	1	0,3%
OTROS	1	0,3%
TOTAL	297	100,0%

Fuente: Elaboración propia

⁷² El término referencias se usa a lo largo de este trabajo para indicar cualquier mención a un tema o aspecto determinado que ha sido codificada. No hay que confundir el término referencia con la pieza o unidad de análisis. En ocasiones, en el análisis de contenido cuantitativo, podrán coincidir las referencias con las piezas o unidades de análisis, cuando las respuestas a las preguntas planteadas en el libro de códigos no sean dicotómicas (sí o no), sino de respuesta múltiple, y solo quepa una respuesta por pieza.

Los datos indican que, en el conjunto de los diarios, el partido político citado con mayor frecuencia como fuente principal cuando se menciona al Gobierno central o autonómico o a un partido que apoya al Gobierno o está en la oposición, es el PSOE/PSC, con un 51,9% del total (154 referencias de 297). En segundo lugar, a bastante distancia, queda el PP, con un 36% (107 referencias). Sin embargo, no debemos olvidar que en el periodo analizado (2003-2014), el PSOE ha estado gobernando España durante siete años y medio (60% del periodo estudiado), frente a los cuatro años y medio del PP (40% restante del tiempo), lo que da a aquel una mayor iniciativa política y, *a priori*, previsiblemente, también una mayor presencia mediática, propias ambas de quien está ejerciendo el máximo poder ejecutivo. Curiosamente, esta proporción de tiempo en el gobierno (60% socialistas y 40% populares) se aproxima bastante a su respectiva presencia mediática como fuente principal, teniendo en cuenta que existen otros partidos con quienes han de repartir cierta parte del protagonismo. Para confirmar o desmentir esta presunción, también tendré en cuenta los periodos de tiempo en que PSOE y PP han estado, respectivamente, al frente del Gobierno de la nación, para valorar si este hecho tiene algún efecto sobre su presencia mediática. Además, explicaré cómo se reparte esta presencia política por diarios, para determinar si hay grandes diferencias entre ellos.

Siguiendo con el resto de formaciones, muy por detrás de los dos grandes partidos políticos nacionales aparecen otras opciones políticas. Es el caso en que se encuentra, en un ya muy distanciado tercer lugar, la coalición *Convergència i Unió* (CiU: 4% del total, con 12 referencias como fuente principal), o el partido *Chunta Aragonesista* (CHA) que le sigue, con un 2,7% (8 referencias). La relativamente relevante presencia de un partido autonómico como CHA es algo lógico si tenemos en cuenta que son dos los diarios aragoneses incluidos en el *corpus* y que, además, es un partido presente, durante el periodo analizado, en el Congreso de los Diputados, por lo que puede aparecer, aunque sea con referencias muy breves, incluso en diarios no aragoneses. Izquierda Unida (IU) estaría en quinto lugar con un 2,4% (7 referencias), seguido de Coalición Canaria (CC: 1,7%, 5 referencias). *Esquerra Republicana de Catalunya* (ERC) obtiene un 0,7%, mientras que Partido Nacionalista Vasco (PNV) y “Otros” obtienen un 0,3% cada uno. No hay más partidos políticos que consten como fuente principal.

Si nos fijamos en los diferentes periódicos, para determinar si existe alguna preferencia en cuanto a la utilización de algún partido político como fuente principal, la Tabla 7-16 nos muestra la siguiente información⁷³:

⁷³ Se presentan en esta tabla solo los partidos políticos que han dado algún resultado. Se puede ver la tabla completa (Tabla 11-6) en el Anexo nº 3 de este trabajo.

Tabla 7-16: Presencia de partidos políticos como fuente principal, por diarios

Partido político	<i>El País</i>	<i>El Mundo</i>	<i>ABC</i>	<i>Heraldo de Aragón</i>	<i>El Periódico de Aragón</i>	<i>La Vanguardia</i>	Porcentaje en conjunto de diarios
PSOE/PSC	50,9%	48,0%	51,7%	68,1%	45,9%	44,0%	51,9%
PP	43,6%	40,0%	34,5%	31,9%	21,6%	40,0%	36,0%
IU/PCE/INICIATIVA	3,6%	1,3%	0,0%	0,0%	10,8%	0,0%	2,4%
CiU	1,8%	5,3%	6,9%	0,0%	0,0%	12,0%	4,0%
PNV	0,0%	0,0%	1,7%	0,0%	0,0%	0,0%	0,3%
C.CANARIA	0,0%	1,3%	5,2%	0,0%	2,7%	0,0%	1,7%
CHA	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	18,9%	4,0%	2,7%
ESQUERRA REP. CAT.	0,0%	2,7%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,7%
OTRO	0,0%	1,3%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,3%
TOTAL	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fuente: Elaboración propia

La tabla muestra que, como decía antes, durante todo el periodo analizado el peso relativo entre los dos principales partidos se decanta hacia el PSOE (51,9%), pero el PP no queda tan alejado como fuente principal (36%). Por diarios, los mayores desniveles se dan en los diarios aragoneses. *Heraldo de Aragón* emplea al PSOE como fuente principal el 68,1% de las veces y al PP el 31,9%, con una diferencia de 36 puntos porcentuales entre ambos. Le siguen en este diferencial *El Periódico de Aragón*, con un 45,9% para el PSOE y un 21,6% para el PP, y *ABC* (51,7%, PSOE; 34,5%, PP), con diferencias que oscilan entre los 23 y los 16 puntos porcentuales, respectivamente. En cambio, *El País* (50,9%, PSOE; 43,6%, PP), *El Mundo* (48%, PSOE; 40%, PP) y, sobre todo, *La Vanguardia* (44%, PSOE; 40%, PP), mantienen bastante equilibrio entre ambos partidos como fuentes principales. Si nos fijamos en otros partidos políticos, CiU es el tercero en relevancia para *La Vanguardia* (12%), mientras que para *ABC*, además de este partido catalanista (6,9%), le interesa algo lo que tiene que decir Coalición Canaria (5,2%). En el diario *El Periódico de Aragón*, su tercera fuente, muy relevante además, es CHA (18,9%), seguida de IU (10,8%). Para *La Vanguardia*, CHA también tiene cierto peso (4% de sus fuentes principales).

A la vista de estos datos, que dan una clarísima preponderancia a los dos principales partidos de España en el periodo 2003-2014, surge una pregunta: ¿qué presencia tienen en los medios analizados el PSOE y el PP cuando se encuentran al frente del Gobierno de la nación, en sus respectivas épocas? Para responderla, he seleccionado las piezas del *corpus* que se

corresponden a las fechas que se comprenden dentro de las legislaturas en las que ha gobernado cada uno de estos partidos. Los Gobiernos del Partido Popular entre 2003 y 2014 ocuparon un periodo de casi cinco años, incluyendo el final de la VII Legislatura, hasta el 1 de abril de 2004 (desde el 1 de enero de 2003, a los efectos de este trabajo, que es cuando empieza mi investigación), así como la X Legislatura, desde el 21 de noviembre de 2011, que debería terminar a finales de 2015 (31 de diciembre de 2014 por lo que se refiere a este estudio). Por su parte, el Partido Socialista Obrero Español de Rodríguez Zapatero estuvo en el poder unos siete años y medio, entre el 2 de abril de 2004 y el 20 de noviembre de 2011, en las VIII y IX Legislaturas.

Veamos, en primer lugar, qué ocurre en el periodo en el que gobierna el PP. Me voy a centrar solo en los datos de PP y PSOE /PSC, ya que el resto de opciones políticas, al dividir el periodo de análisis, quedan aún más devaluadas (Tabla 7-17):

Tabla 7-17: Presencia en el conjunto de diarios de PP y PSOE/PSC cuando son fuente principal durante el gobierno del PP (01/01/2003 a 01/04/2004; 21/11/2011 a 31/12/2014)

Partido político	Nº de referencias	% aparición en el conjunto de los medios
PP	69	76,7%
PSOE/PSC	10	11,1%

Fuente: Elaboración propia a partir de Tabla 7-18

Los datos indican que la presencia como fuente principal del PP cuando gobierna es, en el conjunto de los diarios, fortísima, con un 76,7%, seguido a una distancia enorme por el principal partido de la oposición en ese momento, el PSOE, con un 11,1% de las fuentes principales cuando se trata de un partido político. La diferencia entre ellos es de 65 puntos porcentuales.

Si estratificamos estos datos por diarios durante los periodos de gobierno del PP y PSOE, respectivamente, la Tabla 7-18⁷⁴ nos indica lo siguiente durante el Gobierno del PP:

⁷⁴ Se presentan en esta tabla solo los partidos políticos que han dado algún resultado. Se puede ver la información completa en las Tabla 11-7, y

Tabla 11-9 del Anexo nº 3 de este trabajo.

Tabla 7-18: Presencia de los partidos políticos como fuente principal, en porcentaje, por diarios durante el gobierno del PP (01/01/2003-01/04/2004; 21/11/2011-31/12/2014)

Partido político	<i>El País</i>	<i>El Mundo</i>	<i>ABC</i>	<i>Heraldo de Aragón</i>	<i>El Periódico de Aragón</i>	<i>La Vanguardia</i>	Porcentaje en conjunto de diarios
PSOE/PSC	5,9%	10,5%	22,7%	18,2%	0,0%	0,0%	11,1%
PP	94,1%	78,9%	63,6%	81,8%	61,5%	87,5%	76,7%
IU/PCE/INICIATIVA	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	15,4%	0,0%	2,2%
CiU	0,0%	10,5%	9,1%	0,0%	0,0%	12,5%	5,6%
PNV	0,0%	0,0%	4,5%	0,0%	0,0%	0,0%	1,1%
CHA	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	23,1%	0,0%	3,3%
Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fuente: Elaboración propia

Durante el periodo de gobierno del PP, ya se ha establecido que los diarios utilizan como fuente principal cuando hablan sobre la ley de extranjería a dicho partido, de una forma abrumadora (76% en el conjunto, como se ha visto), pero en el caso de algunos diarios la desproporción es muy llamativa. *El País*, por ejemplo, considera al PP fuente principal en el 94,1% de sus piezas cuando gobierna, mientras el PSOE se queda en un paupérrimo 5,9%. Por su parte, *La Vanguardia* prefiere al PP (87,5%) y no cuenta con el PSOE como fuente principal ni una sola vez, mientras *El Mundo* se fija en el PP un 78,9% de las veces. *El Mundo*, además, tiene como segunda fuente principal entre los partidos políticos a PSOE y CiU empatados con un 10,5%. En este paisaje destaca que *ABC* use al PP como recurso informativo preponderante sólo el 63,6% de las ocasiones, mientras que es el diario que más refleja de todos la postura del PSOE cuando está en la oposición, con un 22,7% del total. *La Vanguardia*, como hemos dicho, no cuenta con el PSOE como fuente principal en este subperiodo bajo mandato del PP ni una sola vez, prefiriendo a CiU como segunda fuente principal (12,5%). Llamativo es también que *El Periódico de Aragón* sea el que menos recurra al PP (61,5%) de todos los medios, pero quizá lo es más que no cite al PSOE (0%) y que su segunda fuente favorita, cuando se trata de un partido político, sea CHA (23,1%), seguido de IU (15,4%). *Heraldo de Aragón*, por su parte, solo da voz como fuente principal a PP (81,8%) y a PSOE (18,2%) obviando al resto de opciones políticas.

Pasemos a ver qué sucede cuando quien gobierna es el PSOE, entre el 2 de abril de 2001 y el 20 de noviembre de 2011 (Tabla 7-19):

Tabla 7-19: Presencia de PP y PSOE/PSC cuando son fuente principal durante el gobierno del PSOE (02/04/2004 -20/11/2011)

Partido político	Nº de referencias	% aparición en el conjunto de los medios
PSOE/PSC	144	69,6%
PP	38	18,4%

Fuente: Elaboración propia a partir de Tabla 7-20

Cuando quien gobierna es el PSOE, este pasa a ser, como es previsible, la primera fuente principal del conjunto de los diarios, con un 69,6% de aquellas, frente al 18,4% del PP, estableciéndose entre ellos una diferencia de 50 puntos porcentuales, mientras en la época de gobierno del PP, dicho desequilibrio era de 65 puntos porcentuales, si recordamos.

Veamos qué sucede, por diarios, cuando quien gobierna España es el PSOE (Tabla 7-20⁷⁵):

Tabla 7-20: Presencia partidos políticos como fuente principal por diarios, en porcentaje, durante el Gobierno del PSOE (02/04/2004 -20/11/2011)

Partido político	<i>El País</i>	<i>El Mundo</i>	<i>ABC</i>	<i>Heraldo de Aragón</i>	<i>El Periódico de Aragón</i>	<i>La Vanguardia</i>	Porcentaje en conjunto de diarios
PSOE/PSC	71,1%	60,7%	69,4%	83,3%	70,8%	64,7%	69,6%
PP	21,1%	26,8%	16,7%	16,7%	0,0%	17,6%	18,4%
IU/PCE/INICIATIVA	5,3%	1,8%	0,0%	0,0%	8,3%	0,0%	2,4%
CiU	2,6%	3,6%	5,6%	0,0%	0,0%	11,8%	3,4%
C.CANARIA	0,0%	1,8%	8,3%	0,0%	4,2%	0,0%	2,4%
CHA	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	16,7%	5,9%	2,4%
ESQUERRA REP. CAT.	0,0%	3,6%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	1,0%
OTRO	0,0%	1,8%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,5%
TOTAL	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fuente: Elaboración propia

Durante el periodo de gobierno del PSOE, *El País* usa como fuente principal a este partido en un 71,1% de las ocasiones, mientras que con el PP lo hace el 21,1%. En tercer lugar se encuentra IU con un 5,3%. CiU queda con un 2,6%. *El Mundo* cuenta con el PSOE el 60,7% de las ocasiones, frente al 26,8% del PP y el 3,6%, tanto de CiU, como de ERC, quedando IU y

⁷⁵ Se presentan en esta tabla solo los partidos políticos que han dado algún resultado. Se puede ver la tabla completa en la

Coalición Canaria también empatadas, pero con un 1,8% cada una. Por su parte, *ABC* da protagonismo al PSOE un 69,4% de las veces, con una diferencia de casi 53 puntos respecto del PP, que se queda con un alejado 16,7%. Coalición Canaria aporta el 8,3% de las fuentes principales de este medio, seguido de CiU con un 5,6%.

En cuanto a los diarios regionales, *Heraldo de Aragón* es el que da una mayor presencia al PSOE, con un destacado 83,3%, mientras el PP acumula el 16,7% (66 puntos porcentuales de diferencia), sin que haga referencia a otros partidos políticos como fuente principal. Por su parte, *El Periódico de Aragón* usa al PSOE el 70,8% de las veces como su fuente principal, mientras que no cuenta para nada con el PP. Su segunda fuente preferida es Chunta Aragonesista (16,7%), seguida de IU (8,3%) y Coalición Canaria (4,2%). Finalmente, *La Vanguardia* da más voz al PSOE (64,7%) y bastante menos al PP (17,6%), con CiU en tercer lugar con un 11,8% y, después, al partido aragonés Chunta Aragonesista, con un 5,9%.

Para concluir este apartado, voy a realizar una comparación únicamente entre la presencia como fuente principal de PP y PSOE, en forma de diferencia por puntos porcentuales, de tal forma que se pueda apreciar de un solo vistazo, tanto en los datos de conjunto, como por diarios, las particularidades de tratamiento en relación con estos dos partidos (Tabla 7-21):

Tabla 7-21: Diferencia en puntos porcentuales de la presencia de PP y PSOE como fuente principal, en sus respectivas etapas de gobierno, en conjunto y por diarios (2003-2014)

Partido político		<i>El País</i>	<i>El Mundo</i>	<i>ABC</i>	<i>Heraldo de Aragón</i>	<i>El Periódico de Aragón</i>	<i>La Vanguardia</i>	Porc. en el conjunto de diarios
Gobierno del PSOE	PSOE/PSC	71,1%	60,7%	69,4%	83,3%	70,8%	64,7%	69,6%
	PP	21,1%	26,8%	16,7%	16,7%	0,0%	17,6%	18,4%
	Diferencia a favor de PSOE	50,0	33,9	52,8	66,7	70,8	47,1	51,2
Gobierno del PP	PSOE/PSC	5,9%	10,5%	22,7%	18,2%	0,0%	0,0%	11,1%
	PP	94,1%	78,9%	63,6%	81,8%	61,5%	87,5%	76,7%
	Diferencia a favor de PP	88,2	68,4	40,9	63,6	61,5	87,5	65,6

Fuente: Elaboración propia a partir de Tabla 7-18 y Tabla 7-20

La tabla permite apreciar que el PP es utilizado mucho más como fuente principal cuando gobierna (65,6 puntos) que su principal rival, el PSOE, puesto que cuando gobierna éste solo tiene una mayor presencia que el PP por 51,2 puntos de diferencia.

Por diarios, *El País* recurre mucho más al PP como fuente principal cuando gobierna éste que al PSOE cuando se encuentra en la misma posición (88,2 puntos frente a 50). Lo mismo le

pasa a *El Mundo* (68,4 puntos a favor del PP cuando gobierna y 33,9 para el PSOE en idéntica situación) y a *La Vanguardia*, que es el que más se decanta por el PP (87,5 puntos frente a los 47,1 de diferencia cuando gobierna el PSOE). El diario más equidistante en este favoritismo por el partido del Gobierno es *ABC*, que, además, se decanta por el PSOE cuando gobierna (52,8 puntos de diferencia) respecto del PP en idéntica posición (40,9 puntos diferenciales), algo que no hacen los otros diarios nacionales. Algo parecido le pasa a *Heraldo de Aragón* que, si bien se inclina de forma muy acusada por el partido que gobierna en cada momento, al menos mantiene la proporción dentro del desequilibrio (66,7 puntos a favor del PSOE cuando gobierna y 63,6 puntos a favor del PP cuando lo hace éste). *El Periódico de Aragón* se presenta con una versión aún más acusada que la de su competidor aragonés, ya que se decanta más por el PSOE cuando gobierna (70,8 puntos) que por el PP (61,5 puntos), si bien con la circunstancia de que no concede al rival en la oposición ni una sola oportunidad como fuente principal, sea PP o PSOE.

7.2.3.2 Los partidos políticos como fuentes secundarias

Una vez revisadas cuáles son las fuentes principales de los medios, cuando se trata de un partido político, voy a analizar brevemente cuáles son las fuentes secundarias cuando se trata de un partido político. En la Tabla 7-22 se pueden apreciar los datos globales en el conjunto de los diarios:

Tabla 7-22: Fuentes secundarias cuando son un partido político, en el conjunto de los diarios

Partido político como fuente secundaria	Nº de piezas	Porc. en conjunto de diarios
PP	72	32,4%
PSOE	54	24,3%
CIU	28	12,6%
IU	27	12,2%
ERC	10	4,5%
PNV	9	4,1%
COALICIÓN CANARIA	9	4,1%
CHA	5	2,3%
PAR	4	1,8%
OTROS	2	0,9%
UPYD	1	0,5%
CIUDADANOS	1	0,5%
PODEMOS	0	0,0%

TOTAL	222	100,0%

Fuente: Elaboración propia

Lo primero que hay que mencionar es que son 222 las referencias a un partido político entre las fuentes secundarias. Hay que recordar que el conjunto de fuentes secundarias son, como mencioné con anterioridad, 403, por lo que las fuentes políticas suponen un 55,1% del total de las fuentes secundarias.

La fuente secundaria más empleada por el conjunto de medios cuando se trata de un partido político es el PP (32,4%), seguido por el PSOE (24,3%). En tercera posición queda CiU (12,6%) y muy cerca, IU (12,2%). En un tercer grupo se encontrarían ERC (4,5%), PNV y Coalición Canaria (un 4,1% cada uno), con CHA (2,3%) y PAR (1,8%) como últimos partidos con cierta relevancia mediática.

Si se desglosa esta información por diarios, la Tabla 7-23 nos proporciona la siguiente información:

Tabla 7-23: Partidos políticos utilizados como fuente secundaria, por diarios, en porcentaje

	<i>El País</i>	<i>El Mundo</i>	<i>ABC</i>	<i>Heraldo de Aragón</i>	<i>El Periódico de Aragón</i>	<i>La Vanguardia</i>
PSOE	16,7%	20,0%	30,4%	26,7%	26,3%	30,0%
PP	23,8%	30,9%	45,7%	33,3%	26,3%	30,0%
IU	16,7%	16,4%	6,5%	10,0%	10,5%	10,0%
UPYD	0,0%	1,8%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
CIU	19,0%	10,9%	6,5%	6,7%	10,5%	23,3%
PNV	9,5%	5,5%	0,0%	3,3%	0,0%	3,3%
CC	7,1%	1,8%	8,7%	3,3%	0,0%	0,0%
PAR	0,0%	0,0%	0,0%	3,3%	15,8%	0,0%
CHA	0,0%	1,8%	0,0%	6,7%	10,5%	0,0%
ERC	4,8%	9,1%	2,2%	3,3%	0,0%	3,3%
CIUDADANOS	0,0%	1,8%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
PODEMOS	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
OTROS	2,4%	0,0%	0,0%	3,3%	0,0%	0,0%
TOTAL	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fuente: Elaboración propia

El País mantiene un reparto muy equilibrado entre diferentes partidos políticos como fuente secundaria. Así, el PP es el primero de sus secundarias (23,8%), mientras el segundo es CiU (19%), por encima del PSOE, que comparte la tercera posición con IU (16,7% cada uno). En un tercer grupo quedarían PNV (9,5%), Coalición Canaria (7,1%) y ERC (4,8%).

El Mundo también prefiere al PP como fuente secundaria (30,9%), seguido del PSOE (20%) e IU (16,4%). Un segundo grupo lo formarían CiU (10,9%) y ERC (9,1%). A continuación, se situaría PNV (5,5%), seguido de un nutrido grupo, empatado con una presencia muy escasa del 1,8% cada uno (UPyD, Coalición Canaria, CHA y Ciudadanos). Es reseñable que aparezcan UPyD y Ciudadanos como fuentes secundarias, algo que no ocurre con otros diarios.

ABC se decanta claramente por el PP como fuente secundaria, más que ningún otro diario (45,7%), siendo el PSOE el segundo con una representación más nutrida (30,4%). A partir de ahí, el interés es ciertamente escaso por el resto de partidos políticos: Coalición Canaria (8,7%), IU y CiU (6,5% cada uno), cerrando el elenco ERC (2,2%).

Heraldo de Aragón equipara prácticamente a PP (33,3%) y PSOE (26,7%) como fuentes secundarias. En tercer lugar queda IU (10%). Un tercer bloque lo conformarían CiU y CHA con un 6,7% cada uno. Cierran la representación política varios partidos con un idéntico 3,3%: PNV, Coalición Canaria, PAR y Esquerra.

El Periódico de Aragón, por su parte, es el que reparte de forma más igualitaria sus recursos informativos secundarios. PP y PSOE empatan con un 26,3% cada uno. Les sigue el PAR (15,8%) y, con un triple empate a 10,5%, están IU, CiU y CHA.

Para finalizar, *La Vanguardia* también empata al recurrir equitativamente a PP y PSOE (30% cada uno), siendo CiU la tercera fuente secundaria, pero muy destacada, con un 23,3%. La cuarta sería IU (10%). PNV y ERC cerrarían la representación con un 3,3% cada una.

Como conclusión general de este apartado se podría decir que, aunque PP y PSOE sigan siendo las fuentes secundarias más frecuentes, sumando entre ambas más de la mitad (60%) en términos relativos, las demás opciones políticas, sobre todo las minoritarias, encuentran en este papel secundario un espacio para hacer sentir su voz sobre los aspectos jurídicos de la inmigración, espacio que se antoja muy poco relevante para los medios.

7.2.3.3 *Análisis conjunto de las fuentes principales y secundarias más usadas por los medios cuando son un partido político*

Al igual que hice con las fuentes principales y secundarias, en general, voy a poner en común ahora ambos tipos de fuentes, referidas, esta vez, solo a los partidos políticos, de tal forma que nos podamos hacer una idea más cabal del peso conjunto que tiene cada opción política, tanto en el global de los medios (Tabla 7-24), como en cada diario (Tablas 7-25 a 7-30), fijándonos solo en las cinco fuentes más utilizadas por cada uno de ellos.

Tabla 7-24: Las cinco fuentes principales y secundarias más empleadas por los medios en su conjunto cuando se trata de un partido político

	Fuente principal	Porc. en conjunto	Fuente secundaria	Porc. en conjunto
1	PSOE	51,9%	PP	32,4%
2	PP	36,0%	PSOE	24,3%
3	CiU	4,0%	CiU	12,6%
4	CHA	2,7%	IU	12,2%
5	IU	2,4%	ERC	4,5%

Fuente: Elaboración propia a partir de Tabla 7-15 y Tabla 7-22

La tabla nos ayuda a comprobar que PSOE y PP son los partidos políticos más empleados como recurso informativo, si bien el primero es preferido como fuente principal (51,9%) frente al segundo (36%), lo que se compensa parcialmente al contarse con el PP como primera fuente secundaria (32,4%), seguida del PSOE (24,3%). Si sumáramos ambos porcentajes, el PSOE obtendría 76,2 puntos y el PP 68,5, por lo que la diferencia no es demasiado acusada, más aún si recordamos que en el periodo analizado, el PSOE está al frente del Gobierno de la nación durante bastante más tiempo que el PP, con lo que ello implica de mayor presencia mediática, como vimos. Tras este “bipartidismo mediático” aparece, ya muy alejado, CiU como tercera fuente (4% como principal y 12,6% como secundaria), por encima de otros partidos regionales, como CHA, que se muestra un 2,7% de las veces como fuente principal, y ERC, con un 4,5% como fuente secundaria. La tercera fuerza política del periodo por número de votantes en España, IU, sólo es considerada como fuente principal el 2,4% de las veces, pero más como secundaria (12,2%), por lo que ocuparía el cuarto lugar en esta lista, tras CiU.

La conclusión que se puede establecer es que los medios se decantan de una forma abrumadora hacia los posicionamientos de los dos principales partidos políticos, dejando muy poco espacio a otras manifestaciones de opciones políticas diversas. Esta proporcionalidad

mediática se corresponde, de forma casi perfecta, con el número de escaños que ambos partidos tienen en el Congreso de los Diputados en las legislaturas de esta época. Cabría preguntarse si el pluralismo político y social que los medios deben promover y reflejar se cumple con esta forma de actuar o si solo ayuda a mantener el *statu quo*, interesante planteamiento cuya confirmación excede los objetivos de este trabajo.

Prosigamos este análisis de los partidos políticos preferidos como fuentes principales y secundarias en cada uno de los diarios, comenzando por *El País* (Tabla 7-25):

Tabla 7-25: Las cinco fuentes principales y secundarias más usadas por *El País* cuando se trata de un partido político

<i>El País</i>	Fuente principal	% dentro del diario	Fuente secundaria	Porc. dentro del diario
1	PSOE	50,9%	PP	23,8%
2	PP	43,6%	CIU	19,0%
3	IU	3,6%	PSOE	16,7%
4	CIU	1,8%	IU	16,7%
5			PNV	9,5%

Fuente: Elaboración propia a partir de Tabla 7-16 y Tabla 7-23

El País da una ligera preferencia al PSOE al usarlo como fuente principal el 50,9% de las veces y como secundaria el 16,7% (67,6 puntos entre ambas fuentes). El PP queda empatado con el PSOE si se tienen en cuenta ambos datos, si bien con un 43,6% como principal y un 23,8% como secundaria (67,4 puntos entre sus fuentes). La diferencia entre ambos, contando los dos tipos de fuentes, es casi inexistente, pero si damos más peso a las fuentes principales, el PSOE tendría algo más de relevancia para este diario. La tercera fuente preferida estaría también muy igualada entre CiU (1,8% como principal y 19% como secundaria) e IU, con un 3,6% como principal y un 16,7% como secundaria. No habría ninguna fuente principal más entre los partidos políticos que le interese a este medio, quedando PNV en quinto lugar entre las secundarias (9,5%).

Este panorama indica un bipartidismo casi perfecto en lo mediático, ligeramente favorable al PSOE, con otros dos partidos (CiU e IU) en un escalón muy inferior de importancia como fuentes alternativas a la hora de hablar de la ley de extranjería. El pluralismo político se mantiene en lo formal, pero no deja de ser equivalente a la representación parlamentaria, como se decía en la valoración general del conjunto de diarios, si bien, en el caso de *El País* el reduccionismo político en cuanto al pluralismo de opciones presentadas es muy acusado.

Por su parte, el diario *El Mundo* presenta estas preferencias (Tabla 7-26):

Tabla 7-26: Las cinco fuentes principales y secundarias más usadas por *El Mundo* cuando se trata de un partido político

<i>El Mundo</i>	Fuente principal	% dentro del diario	Fuente secundaria	Porc. dentro del diario
1	PSOE	48,0%	PP	30,9%
2	PP	40,0%	PSOE	20,0%
3	CIU	5,3%	IU	16,4%
4	ERC	2,7%	CIU	10,9%
5	IU	1,3%	ERC	9,1%

Fuente: Elaboración propia a partir de Tabla 7-16 y Tabla 7-23

El paisaje cambia muy ligeramente en el periódico *El Mundo* en relación con *El País*. La suma de los porcentajes del PSOE como fuente principal (48%) y secundaria (20%) es de 68 puntos. El PP quedaría casi empatado, pero ligeramente por encima, con un 40,9% como fuente principal y un 30% como secundaria (70,9 puntos en conjunto). La tercera posición se disputaría entre IU (1,3% como principal y 16,4% como secundaria) y CiU (5,3% como principal y 10,9% como secundaria), dependiendo de cómo se valore el hecho de tener una mayor presencia como fuente principal, donde CiU tiene una clara ventaja. ERC cerraría esta clasificación con un 2,7% como fuente principal y un 9,1% como secundaria.

Observamos que el diario *El Mundo* mantiene este bipartidismo mediático, con ligero favoritismo, en este caso, hacia el PP en relación con lo que se vio en *El País*. El segundo escalón lo ocupan igualmente CiU e IU, como ocurría con *El País*, si bien este medio se abre a un quinto partido político, que es ERC, mientras *El País* prefería al PNV, aunque, en este último caso, solo como secundario, mientras que, para *El Mundo*, ERC cuenta también como fuente principal.

Continuemos este repaso con *ABC* (Tabla 7-27):

Tabla 7-27: Las cinco fuentes principales y secundarias más usadas por *ABC* cuando se trata de un partido político

<i>ABC</i>	Fuente principal	% dentro del diario	Fuente secundaria	Porc. dentro del diario
1	PSOE	51,7%	PP	45,7%
2	PP	34,5%	PSOE	30,4%
3	CIU	6,9%	CC	8,7%
4	CC	5,2%	IU	6,5%
5	PNV	1,7%	CIU	6,5%

Fuente: Elaboración propia a partir de Tabla 7-16 y Tabla 7-23

ABC profundiza en el ya repetido bipartidismo mediático, puesto que cuenta con el PSOE como fuente principal un 51,7% de las veces y como secundaria el 30,4% (82,2 puntos en conjunto). El PP queda casi empatado (34,5% como principal y 45,7% como secundaria), con 80,1 puntos en conjunto. Este diario se interesa por dar voz a Coalición Canaria (CC), como tercera fuente (5,2% como principal y 8,7% como secundaria), seguida de cerca por CiU (6,9%, principal y 6,5%, secundaria). IU quedaría en cuarto puesto (6,5% como secundaria) y, tras él, PNV (1,7% como principal).

A *ABC* le interesa casi exclusivamente lo que tengan que decir PSOE y PP. La suma de las fuentes de ambos supera en más de diez puntos a la obtenida, respectivamente, en el caso de *El País* y *El Mundo*. Las voces de los partidos regionales las sitúa este medio en un segundo estrato muy alejado del anterior, mientras IU no es una de sus fuentes favoritas, ya que ocupa un lugar accesorio, incluso entre los secundarios. La falta de pluralismo real en las fuentes podría ser la seña de identidad de este medio.

En cuanto a los diarios regionales, *Heraldo de Aragón* obtiene los siguientes resultados (Tabla 7-28):

Tabla 7-28: Las cinco fuentes principales y secundarias más usadas por *Heraldo de Aragón* cuando se trata de un partido político

<i>Heraldo de Aragón</i>	Fuente principal	% dentro del diario	Fuente secundaria	Porc. dentro del diario
1	PSOE	68,1%	PP	33,3%
2	PP	31,9%	PSOE	26,7%
3			IU	10,0%
4			CiU	6,7%
5			CHA	6,7%

Fuente: Elaboración propia a partir de Tabla 7-16 y Tabla 7-23

Heraldo de Aragón muestra una clarísima preferencia por el PSOE como fuente (68,1% como principal y 26,7% como secundaria, para un total conjunto de 94,8 puntos. El PP obtendría 31,9% como fuente principal y 33,3% como secundaria (65,2 puntos en global). No hay más fuentes principales de interés para este medio y como secundarias solo son relevantes IU (10%), CiU y CHA (6,7% cada una).

A la luz de esta información, se observa claramente que *Heraldo de Aragón* se decanta por el PSOE como fuente de su confianza, con el PP a bastante distancia. El resto de opciones son ya escasas y residuales. No existe pluralismo político y el PSOE es la fuente favorita sin discusión.

Por su parte, *El Periódico de Aragón* muestra este panorama entre sus fuentes políticas (Tabla 7-29):

Tabla 7-29: Las cinco fuentes principales y secundarias más usadas por *El Periódico de Aragón* cuando se trata de un partido político

<i>El Periódico de Aragón</i>	Fuente principal	% dentro del diario	Fuente secundaria	Porc. dentro del diario
1	PSOE	45,9%	PSOE	26,3%
2	PP	21,6%	PP	26,3%
3	CHA	18,9%	PAR	15,8%
4	IU	10,8%	IU	10,5%
5	COALICIÓN CANARIA	2,7%	CIU	10,5%
			CHA	10,5%

Fuente: Elaboración propia a partir de Tabla 7-16 y Tabla 7-23

El Periódico de Aragón también se inclina hacia el PSOE, aunque no tanto como *Heraldo de Aragón*, ya que aquel lo usa en un 45,9% de las ocasiones como fuente principal y en un 26,3% como secundaria, sumando 72,3 puntos. El PP queda en un distanciado segundo lugar (21,6% como principal y 26,3% como secundaria), para un total de 47,9 puntos. Su tercera fuente favorita es CHA (18,9% como principal y 10,5% como secundaria), seguida de IU (10,8% principal y 10,5%, secundaria). Otras opciones políticas regionales ocupan los últimos puestos de esta clasificación, con el PAR a la cabeza (15,8% como secundaria), seguido de CiU y CHA (10,5% cada una, también como fuentes secundarias). Coalición Canaria obtendría un 2,7% de las fuentes principales de este medio.

El Periódico de Aragón se inclina de forma diáfana hacia las opciones políticas de izquierdas y, en segundo lugar, hacia las de ámbito regional, aunque no se puede olvidar que el PP es su segunda fuente, pero con muy poca ventaja sobre CHA, por ejemplo. Este medio ofrece gran diversidad de propuestas entre sus fuentes políticas, con un peso similar.

Cerremos este repaso por diarios con *La Vanguardia* (Tabla 7-30):

Tabla 7-30: Las cinco fuentes principales y secundarias más usadas por *La Vanguardia* cuando se trata de un partido político

<i>La Vanguardia</i>	Fuente principal	% dentro del diario	Fuente secundaria	Porc. dentro del diario
1	PSOE	44,0%	PSOE	30,0%
2	PP	40,0%	PP	30,0%
3	CIU	12,0%	CIU	23,3%
4	CHA	4,0%	IU	10,0%
5	IU	0,0%	PNV	3,3%
			ERC	3,3%

Fuente: Elaboración propia a partir de Tabla 7-16 y Tabla 7-23

La Vanguardia mantiene un equilibrio entre PSOE (44% de sus fuentes principales y 30%, secundarias, con 74 puntos en conjunto) y el PP (40%, principales, 30%, secundarias, 70 puntos en total). La tercera plaza le pertenece a CiU (12% como fuente principal y 23,3% como secundaria). IU sería la cuarta, ya muy distanciada (10% como secundaria), mientras otras opciones políticas regionales cierran el elenco (CHA, 4% y PNV y ERC, con un 3,3% cada una).

De estos datos se desprende que *La Vanguardia* se parece mucho a los diarios de ámbito nacional en su recurso al bipartidismo equilibrado y casi perfecto, si bien teniendo en cuenta que CiU, como es lógico, dada su importancia en Cataluña, se encuentra en una fuerte tercera posición. IU aparece en un cuarto escalón, mientras que el último se lo reparten otras opciones regionalistas o nacionalistas. Se podría decir que a *La Vanguardia* solo le interesa realmente lo que digan los tres primeros partidos políticos citados, dado el escasísimo peso de los demás.

7.3 Las temáticas que aparecen en la prensa en relación con la ley de extranjería

Uno de los aspectos fundamentales que se querían conocer cuando se planteó este estudio era determinar cuáles eran los temas principales que se tratan en ella, en este caso en relación con la normativa de extranjería. Esta categorización la he obtenido utilizando tanto el análisis de contenido cuantitativo, como el cualitativo. En este epígrafe voy a presentar solo los resultados derivados del análisis de contenido cuantitativo.

Lo primero que hay que señalar es que las preguntas para codificar y determinar las temáticas se agruparon en tres grandes bloques: 1) la evolución de la normativa de extranjería entre 2003 y 2014; 2) aspectos concretos de la ley de extranjería; y 3) el efecto de la normativa de extranjería en los colectivos de inmigrantes. Con este planteamiento se trataba de establecer, en cuanto al primer elemento, el grado de presencia en los medios de las diversas modificaciones legales, así como el impacto de la crisis económica en este aspecto. En cuanto al segundo aspecto, consideré imprescindible determinar qué elementos concretos de la ley de extranjería aparecían con mayor frecuencia y, finalmente, el tercer bloque complementaría los anteriores proporcionando información sobre hasta qué punto se habla en la prensa del efecto que la normativa de extranjería tiene en sus destinatarios y en qué colectivos o temas se fijaba.

Para determinar las diferentes variables que se medirían en cada uno de estos bloques, como expliqué en el capítulo 3 de “Metodología” de este trabajo, hice previamente una revisión del 10 % del total del universo (no del *corpus*) lo que me proporcionó una idea bastante clara de cuáles iban a ser las temáticas principales, de tal manera que se pudieran plantear como variables en el libro de códigos. A continuación, se muestran los resultados derivados de la codificación cuantitativa realizada.

7.3.1 La relevancia mediática de las diversas modificaciones de la normativa de extranjería entre 2003 y 2014

Mediante la inclusión de esta variable en el libro de códigos se trataba de dilucidar si las piezas analizadas se referían concretamente a alguna norma o modificación legal concreta o si estaban vinculadas a un momento temporal de especial relevancia, como pueden ser unas elecciones generales o un periodo de grave crisis económica. Esto permitiría ver la importancia de cada uno de esos momentos en relación con el tema objeto de estudio.

En la Tabla 7-31 se pueden observar los resultados obtenidos, en conjunto y por diarios. Las categorías planteadas para observar la relevancia de la evolución de la normativa de extranjería son las siguientes: 1) “LOEX 2003”: los cambios legislativos producidos en el año 2003, a través de la Ley Orgánica 11/2003 y, sobre todo de la Ley Orgánica 14/2003; 2) “Reglamento 2004”: el Real Decreto 2393/2004, de 30 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social; 3) “Elecciones generales del año 2008”; 4) “LOEX 2009”: la Ley Orgánica 2/2009, de 11 de diciembre, 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; 5) “Reglamento 2011”: el Real Decreto 557/2011, de 20 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000; y finalmente, 6) “Crisis económica”: las posibles referencias a la necesidad de modificar la normativa de extranjería, vinculadas a la crisis económica del periodo 2008-2012.

Finalmente, son 274 las referencias en las que se trata específicamente alguna cuestión relativa a los eventos con relevancia normativa citados. Hay que señalar que no se trata de categorías totalmente excluyentes, por lo que se puede dar algún caso en el que existan referencias a dos de ellas en una misma unidad de análisis, si bien será muy raro, dado que son categorías relacionadas con momentos separados en el tiempo, salvo en el caso de la categoría referida a la crisis económica, que puede coincidir con la L.O. 2/2009 y el Reglamento 557/2011.

Tabla 7-31: Presencia de modificaciones de la normativa de extranjería o de eventos de especial relevancia por diarios y en conjunto

	<i>El País</i>		<i>El Mundo</i>		<i>ABC</i>		<i>Heraldo de Aragón</i>		<i>El Periódico de Aragón</i>		<i>La Vanguardia</i>		Conjunto de diarios	
	<i>Nº de ref.</i>	<i>% dentro del diario</i>	<i>Nº de ref.</i>	<i>% dentro del diario</i>	<i>Nº de ref.</i>	<i>% dentro del diario</i>	<i>Nº de ref.</i>	<i>% dentro del diario</i>	<i>Nº de ref.</i>	<i>% dentro del diario</i>	<i>Nº de ref.</i>	<i>% dentro del diario</i>	<i>Nº de ref.</i>	<i>% en el conjunto de diarios</i>
LOEX 2003	21	30,9%	10	29,4%	18	42,9%	21	42,0%	24	40,7%	6	28,6%	100	36,5%
Reglamento 2004	22	32,4%	8	23,5%	13	31,0%	14	28,0%	16	27,1%	5	23,8%	78	28,5%
Elecciones Generales (2008)	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
LOEX 2009	14	20,6%	9	26,5%	7	16,7%	7	14,0%	8	13,6%	6	28,6%	51	18,6%
Reglamento 2011	2	2,9%	3	8,8%	1	2,4%	2	4,0%	1	1,7%	0	0,0%	9	3,3%
Crisis económica	9	13,2%	4	11,8%	3	7,1%	6	12,0%	10	16,9%	4	19,0%	36	13,1%
TOTAL	68	100%	34	100%	42	100%	50	100%	59	100%	21	100%	274	100%

Fuente: Elaboración propia

Como primer resultado, los datos que se muestran en la Tabla 7-31 indican que, en relación con este primer bloque temático sobre la evolución de la normativa de extranjería, todos los diarios hacen especial hincapié en los cambios legislativos producidos en el año 2003. Dichos cambios normativos acapararon el 36,5% de las referencias periodísticas (100 de 274) del conjunto de los diarios que trataron específicamente sobre una norma de extranjería o sobre un momento determinado en el que se debatía sobre la idoneidad de cambiar las normas al respecto.

El segundo evento importante en este aspecto normativo está relacionado con la aprobación del Real Decreto 2393/2004 (Reglamento 2004). Los posicionamientos presentes en la prensa en su conjunto suponen un 28,5% (78 referencias) del total cuando se abordan estos momentos de especial relevancia normativa. Sin embargo, la Ley Orgánica 2/2009, que es una modificación de bastante calado, solo interesó en un 18,6% de referencias para el conjunto de diarios.

Es muy destacable que otra reforma relevante, como el Real Decreto 557/2011, de 20 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, tras su reforma por la Ley Orgánica 2/2009 (Reglamento 2011), solo obtenga un nivel de atención de un 3,3% en el conjunto de diarios. Por otra parte, cabe señalar que la Ley Orgánica 10/2011, de 27 de julio, de modificación de los artículos 31 bis y 59 bis de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, no aparece específicamente mencionada ni categorizada, si bien es cierto que se trata de una reforma muy limitada, no comparable con otras anteriores.

Sin duda, la existencia en el periodo 2008-2012 de otros problemas más acuciantes para la sociedad española, como la grave crisis económica que se estaba padeciendo, orillaron significativamente la presencia mediática de los cambios normativos del régimen jurídico de la inmigración que se produjeron en este periodo. No obstante, eso no impide que se observe, en ocasiones, cierta vinculación entre la crisis económica y la necesidad de reformar la normativa de extranjería, bien para favorecer la salida de extranjeros en un momento en el que no hay trabajo para todos, o bien para impedir su llegada, por las mismas razones. De ahí que las referencias a la crisis económica y la necesidad de cambios normativos en materia de inmigración, vinculados a esta circunstancia, tengan un peso del 13,1% en el conjunto de diarios. Finalmente, se observa que la categoría vinculada a las elecciones generales del año 2008 no ha obtenido ningún resultado. Esta categoría se incluyó previendo que, en un

momento de debate público tan relevante, podrían darse referencias a la normativa de extranjería, pero este hecho, finalmente, no se ha constatado.

Si repasamos los datos por diarios, no existen grandes particularidades entre ellos. Si acaso, se puede destacar que *ABC* y *Heraldo de Aragón* son los diarios que prestan mayor atención, si cabe, a las reformas del año 2003, con un 42,9% y un 42%, respectivamente, de sus referencias dentro de este bloque temático, cuando la media es del 36,5% del total de las referencias relacionadas con el mismo. En relación con la modificación del año 2009, *El Mundo* es el que mayor atención le presta, con un 26,5% de sus referencias, mientras *El Periódico de Aragón* es el que menos, con un 13,6%, cuando la media conjunta es del 18,6%. Finalmente, el diario que vincula en mayor medida la crisis económica y la necesidad de modificar la normativa de extranjería es *La Vanguardia*, que lo hace el 19% de las veces, mientras *ABC* es el que menos, con un 7,1%, estando la media en un 13,1%.

Hay que tener en cuenta, no obstante, que al haber pocas referencias en cada uno de los diarios dentro de este bloque temático, como se puede observar en la referida Tabla 7-31, los porcentajes deben ser tomados con cierta cautela.

7.3.2 Las temáticas principales relacionadas con aspectos concretos de la normativa de extranjería

Otro aspecto, sin duda interesante, es determinar cuáles son los aspectos concretos de la normativa de extranjería que interesan de manera especial al conjunto de los diarios y a cada uno de ellos en particular. Son ocho los temas que planteé previamente para confirmar su presencia en la prensa analizada: 1) las políticas públicas para gestionar la inmigración, tanto desde la administración central, como autonómica o local; 2) las referencias al control de la inmigración desde la normativa de extranjería; 3) la regularización de los inmigrantes, es decir la legalización de su situación administrativa, tanto de forma ordinaria como extraordinaria; 4) las referencias al acceso al trabajo por los inmigrantes; 5) los derechos de los extranjeros, con especial referencia a los derechos fundamentales o humanos; 6) la reagrupación familiar, es decir, la llegada a España de familiares de los extranjeros residentes en España (qué familiares y en qué condiciones pueden llegar); 7) las políticas de integración de la población inmigrante y, finalmente, 8) la relación entre las políticas de la Unión Europea y nuestra propia normativa de extranjería.

La Tabla 7-32 presenta los resultados de esta categorización, tanto en el conjunto de diarios, como de forma particular para cada uno de ellos. Se trata de 900 referencias, por lo que hay piezas en las que se presenta más de una categoría, ya que no son excluyentes (recordemos que el *corpus* lo conforman 773 piezas o unidades de análisis).

Tabla 7-32: Temáticas principales por diario y en conjunto

	<i>El País</i>		<i>El Mundo</i>		<i>ABC</i>		<i>Heraldo de Aragón</i>		<i>El Periódico de Aragón</i>		<i>La Vanguardia</i>		Conjunto de diarios	
	<i>Nº de ref.</i>	<i>% en el diario</i>	<i>Nº de ref.</i>	<i>% en el diario</i>	<i>Nº de ref.</i>	<i>% en el diario</i>	<i>Nº de ref.</i>	<i>% en el diario</i>	<i>Nº de ref.</i>	<i>% en el diario</i>	<i>Nº de ref.</i>	<i>% en el diario</i>	<i>Nº de ref.</i>	<i>% en conjunto de diarios</i>
Políticas públicas	31	20,8%	42	25,9%	39	26,0%	51	23,0%	31	24,4%	23	25,6%	217	24,1%
Control de inmigración	31	20,8%	56	34,6%	45	30,0%	45	20,3%	12	9,4%	16	17,8%	205	22,8%
Regularización	21	14,1%	22	13,6%	14	9,3%	36	16,2%	31	24,4%	13	14,4%	137	15,2%
Trabajo	21	14,1%	6	3,7%	13	8,7%	25	11,3%	17	13,4%	6	6,7%	88	9,8%
Derechos de los extranjeros	25	16,8%	24	14,8%	10	6,7%	39	17,6%	23	18,1%	12	13,3%	133	14,8%
Reagrupación familiar	9	6,0%	2	1,2%	9	6,0%	12	5,4%	3	2,4%	5	5,6%	40	4,4%
Integración	9	6,0%	8	4,9%	13	8,7%	10	4,5%	10	7,9%	8	8,9%	58	6,4%
Unión Europea	2	1,3%	2	1,2%	7	4,7%	4	1,8%	0	0,0%	7	7,8%	22	2,4%
TOTAL	149	100,0%	162	100,0%	150	100,0%	222	100,0%	127	100,0%	90	100,0%	900	100,0%

Fuente: Elaboración propia

El tema más relevante de este segundo bloque, con casi una cuarta parte de todas las referencias del mismo es, con el 24,1%, el relativo a la gestión de la inmigración desde las políticas públicas que derivan tanto de la administración central, como de las autonómicas o locales. Le sigue de cerca, como segundo tema importante, la relación entre la normativa de extranjería y el control de la inmigración, con un 22,8% del total. Un segundo grupo temático, en orden de importancia, lo conforman las cuestiones relacionadas con la regularización de los inmigrantes (15,2%), seguido de los derechos de los extranjeros (14,8%). La quinta posición la ocupan las cuestiones que tienen que ver con el acceso al trabajo de los inmigrantes (9,8%). Las referencias a la integración de este colectivo en la sociedad española (6,4%) y la reagrupación familiar (4,4%), que se podrían agrupar en otro estrato, quedan en penúltimo lugar. Finalmente, las reseñas sobre la Unión Europea, vinculadas a nuestra normativa de extranjería, ocupan la última posición, con un 2,4% del total.

Por diarios, existe uniformidad en cuanto al peso relativo que tiene el tema de las políticas públicas en cada uno de los diarios, que no se aleja, tan apenas, de la media indicada. Sí existen más diferencias en el tema del control de la inmigración, donde la media es del 22,8%, pero al que el diario *El Mundo* (34,6%) y *ABC* (30%) le prestan mucha atención, mientras *El Periódico de Aragón*, muy poca (9,4%). En el tema de la regularización, *El Periódico de Aragón* es el que más se fija (24,4%, cuando la media es del 15,2%), mientras *ABC* es el que menos (9,3%). En cuanto a las cuestiones relacionadas con el acceso al mercado de trabajo por los inmigrantes, *El País* es el que más importancia le da con un 14,1%, frente a la media del 9,8%, mientras que *El Mundo* es el que menos (3,7%). La importante cuestión de los derechos de los extranjeros es especialmente relevante para *El Periódico de Aragón* (18,1%, cuando la media es del 14,8%), siendo muy poco tratada por *ABC* (6,7%). Como última cuestión reseñable, *El Mundo* es el que menos se ocupa de la reagrupación familiar (1,2%, cuando la media es del 4,4%).

7.3.3 Las temáticas relacionadas con los efectos de la normativa de extranjería en los inmigrantes en particular y por colectivos

El tercer conjunto de categorías o bloque temático que se ha medido en este trabajo va a tratar de observar la presencia de determinados efectos que la normativa de extranjería puede provocar, tanto en las personas inmigrantes en particular, como a algunos de sus colectivos. Se trataría de las siguientes categorías: 1) aspectos humanos relacionados con la aplicación de la normativa de extranjería; 2) la vinculación entre delincuencia y ley de extranjería; 3) cómo se presenta en la prensa al colectivo de las mujeres migrantes; 4) la representación de los menores migrantes; 5) los centros de internamiento de extranjeros (CIE) y su problemática específica; y 6) la importancia de las dificultades que plantean los trámites administrativos vinculados a las gestiones que deben realizar los inmigrantes en su día a día.

Todas estas categorías tienen en común que se fijan en los efectos de la normativa de extranjería sobre sus destinatarios y no tanto en determinados aspectos de la ley de extranjería, que se han visto en el epígrafe anterior. La Tabla 7-33 presenta los resultados del análisis de contenido cuantitativo sobre estos efectos.

Tabla 7-33: Presencia de efectos de la normativa de extranjería en los inmigrantes en particular y en determinados colectivos por diarios y en conjunto

	<i>El País</i>		<i>El Mundo</i>		<i>ABC</i>		<i>Heraldo de Aragón</i>		<i>El Periódico de Aragón</i>		<i>La Vanguardia</i>		Conjunto de diarios	
	<i>Nº de ref.</i>	<i>% en el diario</i>	<i>Nº de ref.</i>	<i>% en el diario</i>	<i>Nº de ref.</i>	<i>% en el diario</i>	<i>Nº de ref.</i>	<i>% en el diario</i>	<i>Nº de ref.</i>	<i>% en el diario</i>	<i>Nº de ref.</i>	<i>% en el diario</i>	<i>Nº de ref.</i>	<i>% en conjunto de diarios</i>
Aspecto humano	17	26,2%	34	34,7%	15	18,3%	30	35,3%	20	33,9%	16	23,9%	132	28,9%
Delincuencia	23	35,4%	27	27,6%	42	51,2%	27	31,8%	18	30,5%	25	37,3%	162	35,5%
Mujeres	6	9,2%	8	8,2%	6	7,3%	4	4,7%	2	3,4%	14	20,9%	40	8,8%
Menores	3	4,6%	11	11,2%	6	7,3%	6	7,1%	6	10,2%	3	4,5%	35	7,7%
Centros de internamiento	10	15,4%	16	16,3%	8	9,8%	3	3,5%	1	1,7%	4	6,0%	42	9,2%
Trámites administrativos	6	9,2%	2	2,0%	5	6,1%	15	17,6%	12	20,3%	5	7,5%	45	9,9%
TOTAL	65	100,0%	98	100,0%	82	100,0%	85	100,0%	59	100,0%	67	100,0%	456	100,0%

Fuente: Elaboración propia

En total, son 456 las referencias que han tratado alguno de estos temas en la prensa objeto de estudio. Al igual que se explicó en los epígrafes anteriores, no se trata de categorías excluyentes, por lo que hay piezas en las que han podido coincidir más de una de estas temáticas, o no haber ninguna.

A partir de ahí, destaca como tema más tratado por la prensa, en relación con este bloque temático, la vinculación entre delincuencia y ley de extranjería, con un 35,5% (162 referencias) de todas las piezas de dicho bloque, en el conjunto de los diarios. Le sigue de cerca la categoría que recoge los aspectos más humanos derivados de la aplicación de dicha ley, con un 28,9%. Las restantes cuatro categorías quedan en un escalón muy inferior, con similares niveles de importancia: los trámites administrativos de extranjería (9,9%), los CIE (9,2%), la relación entre mujeres y ley de extranjería (8,8%) y, en último lugar, los menores extranjeros (7,7%), desde el mismo enfoque.

Por diarios, se puede destacar que, en relación con la categoría del aspecto humano, *El Mundo*, con un 34,7%, y *El Periódico de Aragón*, con un 33,9% son los que han tratado más esta cuestión, por encima de la media del 28,9%. La relación entre delincuencia y ley de extranjería se enfatiza de forma evidente en *ABC* (51,2%), mientras quien menos lo hace es *El Mundo*, con un 27,6%, estando la media en un 35,5%. Al diario *La Vanguardia* es al que más le interesa el colectivo de las mujeres inmigrantes y su vinculación con la normativa de extranjería, con un 20,9% dentro de este bloque temático, mientras al *El Periódico de Aragón* es al que menos, con un 3,4%, siendo la media de un 8,8%. Además, *El Mundo* es el que más se fija en el colectivo de los menores inmigrantes en un 11,2% de sus piezas dentro de este bloque, cuando la media es de un 7,7%. Por su parte, también *El Mundo* se detiene bastante en la cuestión de los CIE, con un 16,3%, seguido por *El País* (15,4%) mientras que *Heraldo de Aragón* (3,5%) y *El Periódico de Aragón* (1,7%) apenas lo hacen, cuando la media es de un 9,2%. Por último, en relación con los trámites administrativos de extranjería, quienes más los citan son *El Periódico de Aragón* (20,3%) y *Heraldo de Aragón* (17,6%), cuando la media en conjunto es del 9,9%.

7.3.4 Análisis agrupado de todas las categorías temáticas

Hasta ahora me he acercado a las diferentes categorías temáticas agrupándolas en tres bloques, para facilitar el análisis estratificado por intereses temáticos, tanto por diarios, como en el conjunto de los medios. Es el momento de realizar un análisis global de todas estas categorías para poder obtener una visión panorámica de qué es lo que recogen cada uno de los medios seleccionados cuando se refieren a la ley de extranjería. Para ello, se han sumado todas las referencias, tanto por diarios, como en su conjunto, y se han calculado porcentajes relativos a cada una de las categorías a partir de esta suma global. De esta forma se puede saber cuáles son los temas más relevantes para los medios, tal como nos muestra la Tabla 7-34. Se han marcado en un color más oscuro las celdas que contienen los datos más significativos.

Tabla 7-34: Presencia de cada una de las categorías temáticas sobre la normativa de extranjería, por diarios y en conjunto

	<i>El País</i>		<i>El Mundo</i>		<i>ABC</i>		<i>Heraldo de Aragón</i>		<i>El Periódico de Aragón</i>		<i>La Vanguardia</i>		<i>Conjunto de diarios</i>	
	<i>Nº de ref.</i>	<i>% dentro del diario</i>	<i>Nº de ref.</i>	<i>% dentro del diario</i>	<i>Nº de ref.</i>	<i>% dentro del diario</i>	<i>Nº de ref.</i>	<i>% dentro del diario</i>	<i>Nº de ref.</i>	<i>% dentro del diario</i>	<i>Nº de ref.</i>	<i>% dentro del diario</i>	<i>Nº de ref.</i>	<i>% en el conjunto de diarios</i>
LOEX 2003	21	7,4%	10	3,4%	18	6,6%	21	5,9%	24	9,8%	6	3,4%	100	6,1%
Reglamento 2004	22	7,8%	8	2,7%	13	4,7%	14	3,9%	16	6,5%	5	2,8%	78	4,8%
LOEX 2009	14	5,0%	9	3,1%	7	2,6%	7	2,0%	8	3,3%	6	3,4%	51	3,1%
Reglamento 2011	2	0,7%	3	1,0%	1	0,4%	2	0,6%	1	0,4%	0	0,0%	9	0,6%
Crisis económica	9	3,2%	4	1,4%	3	1,1%	6	1,7%	10	4,1%	4	2,2%	36	2,2%
Políticas públicas	31	11,0%	42	14,3%	39	14,2%	51	14,3%	31	12,7%	23	12,9%	217	13,3%
Control de inmigración	31	11,0%	56	19,0%	45	16,4%	45	12,6%	12	4,9%	16	9,0%	205	12,6%
Regularización	21	7,4%	22	7,5%	14	5,1%	36	10,1%	31	12,7%	13	7,3%	137	8,4%
Trabajo	21	7,4%	6	2,0%	13	4,7%	25	7,0%	17	6,9%	6	3,4%	88	5,4%
Derechos de los extranjeros	25	8,9%	24	8,2%	10	3,6%	39	10,9%	23	9,4%	12	6,7%	133	8,2%
Reagrupación familiar	9	3,2%	2	0,7%	9	3,3%	12	3,4%	3	1,2%	5	2,8%	40	2,5%
Integración	9	3,2%	8	2,7%	13	4,7%	10	2,8%	10	4,1%	8	4,5%	58	3,6%
Unión Europea	2	0,7%	2	0,7%	7	2,6%	4	1,1%	0	0,0%	7	3,9%	22	1,3%
Aspecto humano	17	6,0%	34	11,6%	15	5,5%	30	8,4%	20	8,2%	16	9,0%	132	8,1%
Delincuencia	23	8,2%	27	9,2%	42	15,3%	27	7,6%	18	7,3%	25	14,0%	162	9,9%
Mujeres	6	2,1%	8	2,7%	6	2,2%	4	1,1%	2	0,8%	14	7,9%	40	2,5%
Menores	3	1,1%	11	3,7%	6	2,2%	6	1,7%	6	2,4%	3	1,7%	35	2,1%
CIE	10	3,5%	16	5,4%	8	2,9%	3	0,8%	1	0,4%	4	2,2%	42	2,6%
Trámites administrativos	6	2,1%	2	0,7%	5	1,8%	15	4,2%	12	4,9%	5	2,8%	45	2,8%
TOTAL	282	100,0%	294	100,0%	274	100,0%	357	100,0%	245	100,0%	178	100,0%	1630	100,0%

Fuente: Elaboración propia

Comenzando nuestro análisis por los datos globales, estamos hablando de 1630 referencias entre todas las categorías temáticas. A partir de este dato, se observa que el tema más tratado por los medios es el referido a las políticas públicas para gestionar la inmigración, con un 13,3% del total (217 referencias). Le siguen muy de cerca las relativas al control de la inmigración y su relación con la ley de extranjería, con un 12,6% (205 referencias). Las conexiones entre delincuencia y normativa de extranjería ocupan el tercer lugar con un 9,9% (162) de todas las menciones que aparecen en las piezas trabajadas. A continuación, aparece un grupo formado por tres categorías temáticas que tienen un peso muy similar: las vías de regularización de los inmigrantes (8,4%, 137 referencias), los derechos de los extranjeros (8,2%, 133 referencias) y los aspectos humanos que conlleva la normativa de extranjería (8,1% y 132 referencias). Estas serían las seis temáticas más destacadas para el conjunto de los medios, que suman entre todas ellas un 60,5% de todas las referencias.

Las menciones a las modificaciones de la LOEX del año 2003 (6,1%), el acceso al trabajo por los inmigrantes (5,4%) y el Reglamento de extranjería del año 2004 (4,8%), ocuparían un tercer estrato de menor importancia que los anteriores. Las restantes temáticas tienen un peso mucho más escaso.

Estos son los datos del conjunto de los diarios, pero pasemos ahora a ver cuáles son los preferidos por cada uno de ellos. Para conseguirlo, vamos a establecer los cinco temas favoritos de cada uno de los seis periódicos analizados, empezando por *El País* (Tabla 7-35):

Tabla 7-35: Las cinco temáticas favoritas del diario *El País*

Diario	Temáticas favoritas (5)
<i>El País</i>	Políticas públicas (11%)
	Control de la inmigración (11%)
	Derechos de los extranjeros (8,9%)
	Delincuencia (8,2%)
	Reglamento de 2004 (7,8%)

Fuente: Elaboración propia

En un primer estrato, con un 11% cada uno, *El País* se centra en los temas de las políticas públicas para gestionar la inmigración y en el control de la inmigración. Le siguen en sus preferencias las menciones a los derechos de los extranjeros (8,9%), la relación delincuencia-inmigración (8,2%) y el debate sobre el reglamento de extranjería del año 2004. Estos datos no se alejan mucho de la media del conjunto de diarios, salvo en el caso del reglamento del 2004, en el que se fija más que los demás diarios (4,8% en la visión de conjunto).

Por su parte, *El Mundo* tiene predilección por estos cinco temas (Tabla 7-36):

Tabla 7-36: Las cinco temáticas favoritas del diario *El Mundo*

Diario	Temáticas favoritas (5)
<i>El Mundo</i>	Control de la inmigración (19%)
	Políticas públicas (14,3%)
	Aspecto humano (11,6%)
	Delincuencia (9,2%)
	Derechos de los extranjeros (8,2%)

Fuente: Elaboración propia

El control de la inmigración ocupa casi la quinta parte de sus temáticas con un 19%, muy por encima del conjunto de diarios (12,6%). Las políticas públicas ocupan el segundo lugar con un 14,3%, seguido del aspecto humano relacionado con la aplicación de la ley de extranjería (11,6%), interés en el que destaca notablemente sobre el resto de diarios, ya que la media en este apartado es del 8,1% y no hay ningún otro diario que se fije tanto en esta cuestión. La delincuencia se encuentra en cuarto lugar (9,2%), seguido de los derechos de los extranjeros (8,2%), ambos en consonancia con los datos globales del conjunto de periódicos analizados.

ABC presenta la siguiente perspectiva temática (Tabla 7-37):

Tabla 7-37: Las cinco temáticas favoritas del diario *ABC*

Diario	Temáticas favoritas (5)
<i>ABC</i>	Control de la inmigración (16,4%)
	Delincuencia (15,3%)
	Políticas públicas (14,2%)
	LOEX 2003 (6,6%)
	Aspecto humano (5,5%)

Fuente: Elaboración propia

ABC se centra en tres grandes áreas, como son el control de la inmigración (16,4%), la delincuencia (15,3%) y las políticas públicas (14,2%). Las dos primeras se encuentran sobrerrepresentadas en relación con el conjunto de diarios, ya que en el primer caso el interés es del 12,6%, mientras en el tema de la delincuencia es del 9,9%. *ABC* es el líder indiscutible al relacionar delincuencia y extranjería, si bien veremos que *La Vanguardia* le sigue de cerca. En un segundo escalón, muy alejado del primero, se observa el interés por las modificaciones de la LOEX del año 2003 (6,6%, muy cerca del dato conjunto, que es del 6,1%) y el aspecto

humano de la aplicación de dicha normativa (5,5%, muy por debajo de la visión conjunta del resto de diarios, que está en el 8,1%). *ABC* demuestra interés preponderante por los tres primeros temas, que suman casi la mitad de sus referencias temáticas, quedando el resto en un plano muy inferior y, por esta razón, con frecuencia por debajo del conjunto de diarios.

Continuando ahora con los diarios regionales, en primer lugar, *Heraldo de Aragón* presenta los siguientes temas principales (Tabla 7-38):

Tabla 7-38: Las cinco temáticas favoritas del diario *Heraldo de Aragón*

Diario	Temáticas favoritas (5)
<i>Heraldo de Aragón</i>	Políticas públicas (14,3%)
	Control de la inmigración (12,6%)
	Derechos de los extranjeros (10,9%)
	Regularización (10,1%)
	Aspecto humano (8,4%)

Fuente: Elaboración propia

Heraldo de Aragón prefiere hablar de las políticas públicas para gestionar la inmigración (14,3%), el control de la inmigración (12,6%) y los derechos de los extranjeros (10,9%). Es el diario que se fija más en esta cuestión de los derechos, ya que el dato conjunto de los medios está en el 8,2% y no hay ninguno que la supere en casi tres puntos, como hace este diario aragonés. También es, junto con *El Periódico de Aragón*, el medio que más se detiene en la cuestión de la regularización de los inmigrantes (10,1%, cuando el dato global es del 8,4%). Finalmente, cierra este elenco de los cinco temas preferidos el aspecto humano de la extranjería, con un 8,4%, que se encuentra en el entorno del conjunto de diarios.

El Periódico de Aragón presenta esta imagen fija de sus temas de mayor interés (Tabla 7-39):

Tabla 7-39: Las cinco temáticas favoritas del diario *El Periódico de Aragón*

Diario	Temáticas favoritas (5)
<i>El Periódico de Aragón</i>	Políticas públicas (12,7%)
	Regularización (12,7%)
	LOEX 2003 (9,8%)
	Derechos de los extranjeros (9,4%)
	Aspecto humano (8,2%)

Fuente: Elaboración propia

Para *El Periódico de Aragón* hay dos temas que destacan sobre los demás: las políticas públicas y la regularización de los inmigrantes, con un 12,7% cada uno. Este último tema es llamativo en cuanto a que supera ampliamente la imagen que da el conjunto de diarios, que es del 8,4%. También es destacable el interés que muestra este medio por las reformas de la ley del año 2003 (9,8%), muy por encima del 6,1% del global que incluye a todos los diarios. Además es, junto a *Heraldo de Aragón*, la cabecera que más se preocupa por hablar de los derechos de los extranjeros, con un peso relativo entre sus categorías temáticas del 9,4%, cuando el dato conjunto es del 8,2%. Los aspectos humanos son su quinto tema favorito, con un 8,2%, que coincide con el dato global del resto de periódicos.

Para finalizar este repaso por las cabeceras, veamos cuáles son las preferencias de *La Vanguardia* (Tabla 7-40):

Tabla 7-40: Las cinco temáticas favoritas del diario *La Vanguardia*

Diario	Temáticas favoritas (5)
<i>La Vanguardia</i>	Delincuencia (14%)
	Políticas públicas (12,9%)
	Control de la inmigración (9%)
	Aspecto humano (9%)
	Mujeres (7,9%)

Fuente: Elaboración propia

La Vanguardia ofrece un planteamiento temático presidido por la relación entre delincuencia y extranjería, con un 14% de sus referencias, solo por detrás de *ABC*, que lo prefiere en un 15,3% de sus temas, ambos muy por encima del 9,9% del conjunto de medios. Las políticas públicas son el segundo tema elegido con un 12,9%. El control de la inmigración y el aspecto humano comparten tercera posición con un 9% cada uno. Finalmente, incorpora un tema al que le da mucho más peso que el resto de los diarios. Se trata de la relación entre mujeres y normativa de extranjería, al que otorga un 7,9% de sus referencias temáticas, triplicando el dato conjunto del 2,5%. Cabe señalar que buena parte de las referencias sobre este tema relacionan a la mujer extranjera con la prostitución y las detenciones derivadas de la situación administrativa irregular de las prostitutas.

Con esto, pongo fin al repaso de las temáticas preferidas por los diarios cuando hablan de los aspectos jurídicos de la inmigración. En el siguiente epígrafe voy a profundizar en la última cuestión que he querido revisar desde el punto de vista del análisis de contenido cuantitativo.

Se trata de la presencia de políticas del discurso re y pro-activas en la prensa, que explico a continuación.

7.4 Las políticas del discurso re-activas y pro-activas presentes en los medios

En el capítulo 3 de “Metodología” de este trabajo explico que una de las referencias fundamentales que he tomado en cuenta en esta investigación es el modelo de las políticas del discurso de Zapata-Barrero, que distingue entre discursos re-activos y pro-activos, en atención a cómo se aborde el proceso multicultural que se da en nuestra sociedad. Concretamente, en el epígrafe 3.2 explicaba la delimitación del objeto de la investigación, y describía con cierto detalle el modelo del profesor Zapata-Barrero, por lo que me remito a dicha explicación.

Dado que este trabajo tiene como uno de sus objetivos determinar hasta qué punto los planteamientos discursivos de la prensa analizada, convertidos en políticas del discurso siguiendo en planteamiento de Zapata-Barrero, puesto que se hace política a través de dichos discursos, se trata ahora de observar si estos discursos se acercan más a pronunciamientos re-activos o pro-activos, lo que nos dirá mucho sobre hacia dónde apuntan los discursos sobre la ley de extranjería, presentes en la prensa. Para poder comprobarlo, incluí en el instrumento para el análisis de contenido cuantitativo una pregunta que pudiera ofrecer algo de luz sobre esta cuestión. Así, he categorizado cada pieza del *corpus* para definirla dentro de una retórica de tipo tradicionalista, ciudadanista (re-activas), o bien de igualdad o de ciudadanía (pro-activas), o bien mixtas, con cualquiera de las combinaciones posibles entre las cuatro retóricas, puesto que una misma pieza puede contener manifestaciones encuadrables en solo una o en varias de estas retóricas. A estos discursos que mezclan, en una misma pieza, alguna retórica re y pro-activa los he denominado discursos mixtos. He optado por limitar las combinaciones de retóricas que pueden estar presentes en una misma pieza a solo dos, ya que es extremadamente raro que una misma pieza pueda incluir tres o más retóricas discursivas diferentes de las cuatro posibles. También incluí una categoría residual para el caso de que no estuviera clara la tipología discursiva o no hubiera ninguna presente en relación con el modelo multicultural planteado, categorizado como “Ninguno o no se identifica”.

7.4.1 La presencia de las políticas del discurso re-activas y pro-activas en el conjunto de los medios

Presento, en primer lugar, los resultados generales para el conjunto de diarios en relación con las retóricas de las políticas del discurso re y pro-activas (Tabla 7-41):

Tabla 7-41: Presencia de retóricas discursivas re-activas o pro-activas en el conjunto de medios

Retórica presente en la pieza	Nº de piezas	Porc. en el conjunto de los medios
Tradicionalismo	191	24,7%
Ciudadanismo	74	9,6%
Igualdad	266	34,4%
Ciudadanía	25	3,2%
Tradicionalismo y ciudadanismo	22	2,8%
Igualdad y ciudadanía	11	1,4%
Tradicionalismo e igualdad	35	4,5%
Tradicionalismo y ciudadanía	1	0,1%
Ciudadanismo e igualdad	41	5,3%
Ciudadanismo y ciudadanía	5	0,6%
Ninguno o no se identifica	102	13,2%
TOTAL	773	100,0%

Fuente: Elaboración propia

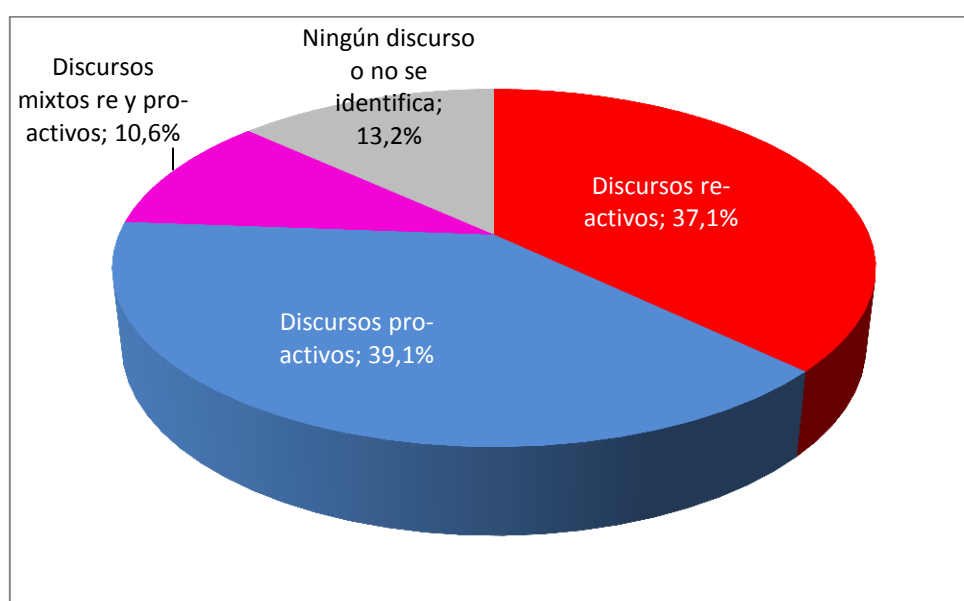
Del total de 773 piezas que componen el *corpus* objeto de esta investigación, 266 (un 34,4%) ofrecen una retórica de igualdad, una de las dos de tipo pro-activo, en relación con los aspectos jurídicos de la inmigración, que es lo que se analiza en este trabajo. Le sigue la retórica re-activa del tradicionalismo, con un 24,7% de las piezas en el conjunto de los periódicos. Son, sin duda, las dos retóricas predominantes: una proclive a otorgar a los inmigrantes las mismas oportunidades que a los ciudadanos autóctonos y, la otra, expresiva de la resistencia al cambio, desde el principio de autoridad y el inmovilismo. Estos datos parciales nos ofrecen una visión un tanto dicotómica sobre cómo afrontar el proceso multicultural que vive nuestra sociedad, desde la visión de lo jurídico presente en la prensa analizada.

La tercera retórica por peso relativo es la re-activa del ciudadanismo, que es de tipo populista, y que tiene presentes, en primer lugar, a los ciudadanos españoles como sus referentes principales, a los que debe atender de forma prioritaria. El resto de combinaciones

mixtas, tanto dentro de un mismo discurso, como mezclando tipos de discurso pro y re-activos, tienen una presencia poco relevante. Finalmente, se han encontrado 102 piezas (13,2%) donde no ha sido posible categorizar el discurso presente siguiendo el modelo planteado.

No obstante, para poder tener una visión más clara de la presencia de los discursos pro-activos y re-activos, en el Gráfico 7-1 se han agrupado, por un lado, las retóricas pertenecientes a cada uno de estos dos tipos de discursos, respectivamente, y, por otro lado, las piezas que contienen discursos mixtos re y pro-activos (por ejemplo, tradicionalismo con igualdad, o ciudadanismo con ciudadanía).

Gráfico 7-1: Discursos pro-activos, re-activos y mixtos, agrupados en el conjunto de diarios



Fuente: Elaboración propia a partir de Tabla 7-41

Esta agrupación muestra, de forma muy clara, que el discurso pro-activo (39,1%), que suma las retóricas de igualdad y de ciudadanía, tanto cuando aparecen de forma única en una pieza, como combinadas entre sí, es ligeramente mayoritario en el conjunto de los medios. Sin embargo, los discursos re-activos están casi empatados con un 37,1%, solo dos puntos por debajo. Completan esta imagen los discursos mixtos pro y re-activos que aparecen combinados en el 10,6% de las piezas, así como el ya citado 13,2% de las mismas que no presenta claramente ninguno de ellos.

A la vista de estos datos, son dos las conclusiones que se pueden alcanzar. Por un lado, la igualdad casi absoluta entre discursos pro-activos y re-activos, que manifiesta una visión global de los medios, profundamente dividida y contradictoria, pero, sin duda, reflejo de los

posicionamientos de los actores sociales presentes en las piezas periodísticas y, por ende, de nuestra sociedad, en lo que a cómo abordar el reto de la multiculturalidad desde los aspectos jurídico-políticos de la inmigración.

La segunda conclusión que aparece es que los discursos mixtos, que mezclan diferentes retóricas discursivas del proceso multicultural, son ciertamente escasos (un 10,6%), lo que manifiesta cierta homogeneidad a la hora de construir las piezas desde el punto de vista discursivo: o son re-activas o son pro-activas, mayoritariamente, aunque existan matices en cuanto a la retórica utilizada dentro de cada tipo de discurso.

La conclusión general es que existen dos formas muy diferentes de explicar discursivamente cómo se ha de abordar el proceso de la multiculturalidad desde una perspectiva jurídica vinculada a la normativa de extranjería, formas que se dividen a partes casi iguales en el conjunto de medios analizados entre la re-acción y la pro-acción.

7.4.2 La representación de las políticas del discurso re-activas y pro-activas por diarios

Una vez vistas las preferencias discursivas en el conjunto de diarios es oportuno hacer lo propio con cada uno de los medios analizados, de tal forma que se pueda ir estableciendo un perfil en cuanto a las líneas discursivas de cada uno de ellos, cuando se trata de poner en relación los aspectos jurídicos de la inmigración y el proceso de multiculturalidad (Tabla 7-42), en la que se han marcado en color más oscuro las celdas con los datos más significativos en cada categoría, en relación con el conjunto de diarios).

Tabla 7-42: Tipo de retórica discursiva por diarios y en conjunto

	<i>El País</i>		<i>El Mundo</i>		<i>ABC</i>		<i>Heraldo de Aragón</i>		<i>El Periódico de Aragón</i>		<i>La Vanguardia</i>		Conjunto de diarios
	<i>Nº de ref.</i>	<i>% dentro del diario</i>	<i>Nº de ref.</i>	<i>% dentro del diario</i>	<i>Nº de ref.</i>	<i>% dentro del diario</i>	<i>Nº de ref.</i>	<i>% dentro del diario</i>	<i>Nº de ref.</i>	<i>% dentro del diario</i>	<i>Nº de ref.</i>	<i>% dentro del diario</i>	Porc.
Tradicionalismo	15	12,5%	47	30,1%	59	43,7%	35	21,3%	13	11,2%	22	26,8%	24,7%
Ciudadanismo	18	15,0%	18	11,5%	12	8,9%	11	6,7%	4	3,4%	11	13,4%	9,6%
Igualdad	37	30,8%	49	31,4%	18	13,3%	73	44,5%	59	50,9%	30	36,6%	34,4%
Ciudadanía	4	3,3%	3	1,9%	3	2,2%	7	4,3%	7	6,0%	1	1,2%	3,2%
Tradicionalismo y ciudadanismo	4	3,3%	7	4,5%	7	5,2%	1	0,6%	1	0,9%	2	2,4%	2,8%
Igualdad y ciudadanía	3	2,5%	1	0,6%	0	0,0%	4	2,4%	1	0,9%	2	2,4%	1,4%
Tradicionalismo e igualdad	8	6,7%	9	5,8%	7	5,2%	6	3,7%	2	1,7%	3	3,7%	4,5%
Tradicionalismo y ciudadanía	0	0,0%	1	0,6%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0,1%
Ciudadanismo e igualdad	10	8,3%	10	6,4%	6	4,4%	6	3,7%	4	3,4%	5	6,1%	5,3%
Ciudadanismo y ciudadanía	3	2,5%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	2	1,7%	0	0,0%	0,6%
Ninguno o no se identifica	18	15,0%	11	7,1%	23	17,0%	21	12,8%	23	19,8%	6	7,3%	13,2%
TOTAL	120	100,0%	156	100,0%	135	100,0%	164	100,0%	116	100,0%	82	100,0%	100,0%

Fuente: Elaboración propia

Comenzando por *El País*, lo primero que llama la atención es que predomina la retórica pro-activa de la igualdad (30,8% de sus piezas), si bien por debajo del dato del conjunto de diarios, que es del 34,4%. También es destacable el peso que da a las retóricas ciudadanistas, populistas, de tipo re-activo, en relación con otros diarios. Si en el conjunto de diarios el porcentaje es el 9,6%, este diario está en el 15%, más que ningún otro periódico. También destaca la existencia de combinaciones mixtas entre discursos re y pro-activos. Así, por ejemplo, las piezas que incluyen retóricas tradicionalistas y de igualdad son el 6,7%, cuando en el conjunto está en el 4,5%. Las que combinan ciudadanismo e igualdad suman el 8,3% cuando en el global es de tres puntos menos. No obstante, estos datos no son significativos, ya que las piezas en las que aparecen son numéricamente muy pocas (8 en el primer caso y 10 en el segundo). Por el contrario, la retórica tradicionalista es la segunda más baja de todos los diarios, con un 12,5% (únicamente 15 piezas), solo por detrás de *El Periódico de Aragón* (11,2%) y muy por debajo de la media del 24,7%.

Si se agrupan, por un lado, las retóricas pro-activas, ya aparezcan como únicas dentro de una pieza, o combinadas entre sí, y, por otro lado, las re-activas, así como, por otra parte, las mixtas pro y re-activas, se puede obtener una imagen más precisa de lo que nos presentan los diarios. Para ellos se han elaborado la Tabla 7-43 y el Gráfico 7-2.

Tabla 7-43: Discursos pro y re-activos, en porcentaje, por diarios y en conjunto

	Discursos re-activos	Discursos pro-activos	Discursos mixtos re y pro-activos	Ningún discurso o no se identifica	TOTAL
<i>El País</i>	30,8%	36,7%	17,5%	15,0%	100%
<i>El Mundo</i>	46,2%	34,0%	12,8%	7,1%	100%
<i>ABC</i>	57,8%	15,6%	9,6%	17,0%	100%
<i>Heraldo de Aragón</i>	28,7%	51,2%	7,3%	12,8%	100%
<i>El Periódico de Aragón</i>	15,5%	57,8%	6,9%	19,8%	100%
<i>La Vanguardia</i>	42,7%	40,2%	9,8%	7,3%	100%
Conjunto de diarios	37,1%	39,1%	10,6%	13,2%	100%

Fuente: Elaboración propia a partir de Tabla 7-42

En esta tabla se puede observar que *El País* está por debajo del dato conjunto, que es del 37,1%, en sus discursos re-activos, que suponen un 30,8% de sus piezas. Sin embargo, los pro-activos también están por debajo de esa media (39,1%), ya que se queda en el 36,7%. La diferencia entre discursos pro y re-activos es de seis puntos a favor de los primeros. En lo que

destaca este periódico es en que incluye discursos mixtos pro y re-activos en una proporción mucho mayor que casi todos los demás (17,5% cuando en el dato global es del 10,6%).

El Mundo, por su parte, se caracteriza por la importancia de la retórica tradicionalista (30,1%, cuando el dato conjunto es del 24,7%), solo por detrás de *ABC* (43,7%). El resto de sus piezas se encuentran muy cercanas al dato del conjunto de diarios. Además, sus piezas son las que con mayor claridad se pueden categorizar dentro de un tipo de retórica u otra, ya que solo el 7,1% de las mismas no se ha podido incluir en alguna de ellas, con solo 11 piezas, siendo el diario con menor porcentaje de todos en este aspecto, cuando el dato global es del 13,2%. Si nos fijamos en los datos agrupados, los discursos re-activos (46,2%, cuando en el conjunto es del 37,1%) prevalecen claramente sobre los pro-activos (34%, dato global del 39,1%), con una diferencia de 12 puntos.

ABC tiene muy claro su mensaje. Predomina la retórica tradicionalista con un 43,7% de sus piezas, doblando casi el dato del conjunto de diarios (24,7%). Además, es el segundo diario en por número de piezas en las que resulta más difícil definir algún tipo de discurso pro o re-activo o que, simplemente, no existe (17% de sus piezas, cuando en el conjunto es del 13,2%). Para acabar de delimitar esta imagen discursiva, es el diario que menos veces ofrece una retórica de igualdad, ya que solo lo hace el 13,3% de las veces, cuando el dato global es del 34,4%. Si acudimos a los datos agrupados, es significativo que el 57,8% de las piezas de *ABC* presentan discursos re-activos, mientras los pro-activos suponen un 15,6%. La diferencia entre ambas es clara: 42 puntos porcentuales.

Pasando a los diarios regionales, *Heraldo de Aragón* se inclina claramente por la retórica de la igualdad (44,5%, el segundo que más lo hace, estando el conjunto de medios en el 34,4%). También es el que menos usa el discurso re-activo combinado entre tradicionalismo y ciudadanía (0,6%, frente al dato conjunto de 2,8%). Con los datos agrupados, los discursos pro-activos suman la mitad de las piezas de *Heraldo de Aragón* (51,2%), mientras los re-activos son un 28,7% del total. La diferencia entre ambos es de poco más de 22 puntos a favor de los pro-activos. También es el segundo medio que menos mezcla ambos tipos de discurso, ya que solo lo hace el 7,3% de las ocasiones.

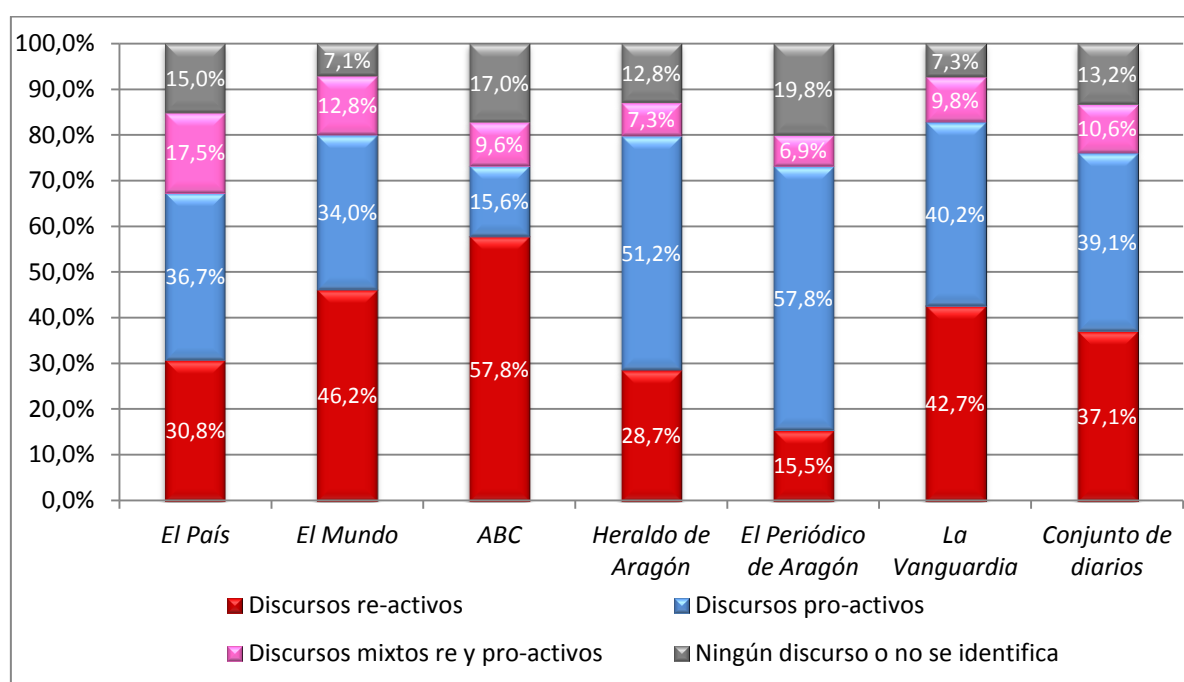
El otro diario aragonés, *El Periódico de Aragón*, también lo tiene claro: el 50,9% de sus piezas abogan por la igualdad. Abundando en el discurso pro-activo, es el que más incide en la retórica de la ciudadanía (6%, cuando el dato global es del 3,2%). Por el contrario, el 19,8% de sus piezas no presentan un discurso claro, siendo el diario al que más le ocurre, por encima de *ABC*. Si nos fijamos en los datos agrupados, *El Periódico de Aragón* es el diario que presenta de

forma más evidente su predilección por los discursos pro-activos (un 57,8% de sus piezas) y el que menos por los re-activos (15,5%, con muchísima diferencia sobre el dato del conjunto, que es del 37,1%). La diferencia en puntos porcentuales entre ambas es de 42 puntos a favor de los discursos pro-activos, lo que convertiría a este medio en una especie de antítesis de *ABC*, que se coloca en la posición totalmente opuesta, con la misma diferencia en puntos porcentuales. También es el que menos mezcla discursos pro y re-activos, ya que solo lo hace el 6,9% de las veces.

Finalmente, *La Vanguardia* se encuentra en torno a los datos del conjunto de diarios, al prevalecer la retórica de la igualdad con el 36,6% (frente al dato global del 34,4%), con el contrapeso de la tradicionalista (26,8%, algo por encima del 24,7% de todos los medios conjuntamente). Si se diferencia en algo es en la presencia de la retórica ciudadanista, que ofrece en un 13,4% de sus piezas, cuando el dato global es del 9,6%. También es reseñable que es el que menos referencia hace a la retórica de ciudadanía (1,2% frente al 3,2% del conjunto de medios), si bien las piezas del conjunto de diarios son tan pocas que no se puede considerar significativo. Además, junto con *El País*, es el que menos piezas sin categorizar tiene (solo el 7,3%). Agrupando las retóricas y los discursos, se trata de un periódico que guarda un equilibrio casi perfecto entre discurso re-activos (42,7%) y pro-activos, que quedan algo por debajo (40,2%), si bien los primeros están algo por encima del dato global. Se puede decir que este periódico se encuentra muy cerca de los resultados del conjunto de diarios en casi todos los aspectos.

Como conclusión general, y con el apoyo del Gráfico 7-2, que nos muestra visualmente la presencia de los discursos pro y re-activos por cada diario, y del conjunto de diarios, se puede afirmar que, de los datos presentados, se desprende que hay dos medios que están claramente separados de los datos del conjunto en sus discursos re-activos, y que son *ABC* y, en menor medida, *El Mundo*. *La Vanguardia* estaría en un punto de equilibrio, mientras *El País* y *Heraldo de Aragón* están notoriamente por debajo, quedando meridianamente claro que *El Periódico de Aragón* apenas acepta este tipo de discurso entre sus contenidos.

Gráfico 7-2: Discursos pro y re-activos, por diarios y en conjunto



Fuente: Elaboración propia a partir de Tabla 7-42

En cuanto a los discursos pro-activos, los diarios aragoneses prefieren este tipo de discurso, sin ninguna duda. El resto de medios los presentan sin dificultades, en una proporción algo más alta que los re-activos, en el caso de *El País*, y bastante más baja en el de *El Mundo*, salvo *ABC*, que los ignora de forma habitual, dada la escasa aceptación entre sus piezas. Por lo que respecta a los discursos mixtos, solo destaca la situación de *El País*, que es el que más los entremezcla dentro de una misma pieza.

Finalmente, en cuanto a la indefinición de las piezas al no poder encuadrarlas dentro de un tipo de discurso u otro, destaca *El Periódico de Aragón* con casi una de cada cinco de sus piezas, seguido por *ABC* con el 17% de las mismas.

7.4.3 Las relaciones entre políticas del discurso re-activas y pro-activas y fuentes principales y secundarias utilizadas por los medios

Hasta ahora he analizado los discursos pro y re-activos de forma general, atendiendo a su presencia tanto en el conjunto de los diarios, como en cada uno de ellos. En el epígrafe 7.2.2 de este capítulo hice un exhaustivo análisis de las fuentes principales y secundarias que prefieren los medios a la hora de documentar sus piezas periodísticas. Ahora es el momento de

relacionar ambas variables para comprobar qué relaciones se dan entre fuentes y discursos. Comencemos fijándonos en cada una de las fuentes, para ver qué retórica predomina cuando están presentes (Tabla 7-44⁷⁶), donde se han marcado con color más oscuro las celdas cuyos datos resultan más significativos). También es interesante observar conjuntamente la Tabla 7-45, en la que se han agrupado, para las mismas fuentes seleccionadas, las retóricas por discursos re-activos, pro-activos, mixtos y aquellos en que no se identifica. Hay que aclarar que los porcentajes que se ofrecen son de los diferentes tipos de retóricas y discursos atendiendo a cada una de las fuentes. Me voy a detener solo en las relaciones entre los discursos y las diez fuentes principales más frecuentes en el conjunto de los medios, por ser las más significativas.

Así, cuando la fuente principal es el Gobierno o la administración central, que es la más recurrente, con 203 referencias, la pieza en cuestión tiende hacia el discurso re-activo de forma predominante (42,9% del total de referencias cuando esta fuente es la principal), ya que, aunque la retórica pro-activa de la igualdad es la que prevalece individualmente, con un 23,2% del total dentro de esta fuente, la suma de las retóricas tradicionalista (22,2%) y la ciudadanista (17,2%), así como la doblemente re-activa que las combina a ambas en una pieza (3,4%) la supera ampliamente, pues la otra retórica pro-activa, la de la ciudadanía, apenas alcanza un 2%, sumando en total, estas, solo un 26,1%. Los discursos mixtos suponen el 15,3% y aquellos que no se identifican con ningún tipo de discurso relacionado con la multiculturalidad son el 15,8% del total de las referencias de esta fuente principal.

Los cuerpos de seguridad son la segunda fuente por número de referencias (96) y se decanta, de forma inequívoca, hacia el discurso re-activo (85,4%), que se nutre casi exclusivamente de la retórica tradicionalista (84,4%). Solo queda un 2,1% para discursos pro-activos y mixtos, respectivamente.

⁷⁶ La Tabla 7-44 es una tabla reducida, donde se han seleccionado las diez fuentes principales más frecuentes del *corpus* por número de referencias. Esto se hace para facilitar su legibilidad y posterior análisis. La tabla completa se incluye como Tabla 11-11 en el Anexo nº 3 de este trabajo.

Tabla 7-44: Retóricas predominantes, para las diez fuentes principales más frecuentes

Fuente principal (% dentro de cada tipo de fuente)	Tradicionalismo	Ciudadanismo	Igualdad	Ciudadanía	Tradicionalismo y ciudadanismo	Igualdad y ciudadanía	Tradicionalismo e igualdad	Tradicionalismo y ciudadanía	Ciudadanismo e igualdad	Ciudadanismo y ciudadanía	Ninguno o no se identifica	Nº de referencias totales	% total
1. Gobierno o Adm. central	22,2%	17,2%	23,2%	2,0%	3,4%	1,0%	5,9%	0,0%	8,4%	1,0%	15,8%	203	100,0%
2. Cuerpos de seguridad	84,4%	0,0%	2,1%	0,0%	1,0%	0,0%	2,1%	0,0%	0,0%	0,0%	10,4%	96	100,0%
3. Miembro de partido político de la oposición	11,9%	23,7%	18,6%	5,1%	5,1%	0,0%	3,4%	1,7%	16,9%	0,0%	13,6%	59	100,0%
4. ONG	0,0%	0,0%	82,5%	5,3%	0,0%	1,8%	1,8%	0,0%	1,8%	0,0%	7,0%	57	100,0%
5. Sindicato	2,1%	4,3%	68,1%	0,0%	0,0%	2,1%	4,3%	0,0%	2,1%	0,0%	17,0%	47	100,0%
6. Gobierno o Adm. autonómica	33,3%	12,8%	15,4%	5,1%	10,3%	2,6%	0,0%	0,0%	10,3%	0,0%	10,3%	39	100,0%
7. Testimonio de inmigrante	12,8%	0,0%	66,7%	12,8%	0,0%	0,0%	5,1%	0,0%	0,0%	0,0%	2,6%	39	100,0%
8. El propio medio de comunicación (periodista o columnista)	8,6%	11,4%	42,9%	2,9%	2,9%	2,9%	8,6%	0,0%	5,7%	0,0%	14,3%	35	100,0%
9. Otros	32,4%	5,9%	35,3%	2,9%	0,0%	0,0%	2,9%	0,0%	0,0%	2,9%	17,6%	34	100,0%
10. Tribunales de Justicia o CGPJ	10,3%	3,4%	55,2%	0,0%	3,4%	0,0%	3,4%	0,0%	0,0%	0,0%	24,1%	29	100,0%
Porc. entre los discursos en el conjunto de las fuentes principales	24,7%	9,6%	34,4%	3,2%	2,8%	1,4%	4,5%	0,1%	5,3%	0,6%	13,2%	638 (de 773)	100,0%

Fuente: Elaboración propia a partir de la Tabla 11-11

Tabla 7-45: Tipología de discursos en el conjunto de diarios, para las diez fuentes principales más frecuentes

	Discursos re-activos	Discursos pro-activos	Discursos mixtos	No se identifica o no existe	Nº de ref. totales
1. Gobierno o Adm. central	42,9%	26,1%	15,3%	15,8%	203
2. Cuerpos de seguridad	85,4%	2,1%	2,1%	10,4%	96
3. Partido político de la oposición	40,7%	23,7%	22,0%	13,6%	59
4. ONG	0,0%	89,5%	3,5%	7,0%	57
5. Sindicato	6,4%	70,2%	6,4%	17,0%	47
6. Gobierno o Adm. autonómica	56,4%	23,1%	10,3%	10,3%	39
7. Testimonio de inmigrante	12,8%	79,5%	5,1%	2,6%	39
8. El propio diario (periodista o columnista)	22,9%	48,6%	14,3%	14,3%	35
9. Otros	38,2%	38,2%	5,9%	17,6%	34
10. Tribunales de Justicia o CGPJ	17,2%	55,2%	3,4%	24,1%	29

Fuente: Elaboración propia a partir de la Tabla 7-44

En el caso de las piezas en las que la fuente principal son los partidos políticos que están en la oposición, hay cierto equilibrio entre el ciudadanía (23,7%) y la igualdad (18,6%), o los discursos mixtos entre ambos (16,9%). Esto es lógico si se tiene en cuenta que estas fuentes representan a diferentes partidos políticos, con visiones diversas sobre los aspectos jurídicos de la inmigración y su encaje en nuestra sociedad. Los datos agrupados de las retóricas indican que el 40,7% de los discursos son re-activos, el 23,7% pro-activos y el 22% mixtos, cuando estos partidos de la oposición son fuente principal (59 piezas).

La presencia de las ONG como fuente principal (57 piezas del total del *corpus*) tira del discurso de la pieza donde se incardina hacia la retórica de la igualdad (82,5%), presentando en los datos agrupados una predilección casi absoluta por los discursos pro-activos (89,5%), con un 3,5% de discursos mixtos y ningún discurso re-activo. Algo similar ocurre cuando lo son los sindicatos (68,1% de retórica de igualdad; 70,2%, en el conjunto del discurso pro-activo) o los testimonios de los inmigrantes (66,7% de retórica de igualdad, con un 79,5% de discursos pro-activos).

En las piezas donde los gobiernos o administraciones autonómicas son las fuentes principales, la retórica más frecuente es la tradicionalista, con un 33,3%. Si se observan los

datos agrupados por discursos, prevalece el re-activo (56,4%) frente al pro-activo (23,1%), quedando los mixtos en un 10,3%, idéntico porcentaje que las piezas no encuadrables en ninguna retórica.

La presencia de los tribunales de justicia y el CGPJ, provoca que, cuando son fuente principal, se tienda hacia la retórica de la igualdad en las piezas (55,2%). En cuanto a los propios medios de comunicación como fuente principal, los periodistas o columnistas tienden también hacia la igualdad (42,9%), ofreciendo discursos más pro-activos (48,6%) que re-activos (22,9%).

Si hacemos el mismo análisis con las fuentes secundarias, la Tabla 7-46⁷⁷ proporciona información sobre las diversas retóricas, mientras la Tabla 7-47 ofrece datos agrupados por discursos para las mismas diez fuentes seleccionadas por ser las más frecuentes. Hay que tener en cuenta que la relación entre posicionamiento discursivo de la pieza y de la fuente, es más fuerte en el caso de las fuentes principales, puesto que puede haber una única fuente principal que marca la totalidad del discurso de la pieza, mientras que en el caso de las fuentes secundarias hay que ser mucho más prudente, ya que habrá siempre una fuente principal que va a matizar o marcar el discurso de la pieza, teniendo en cuenta, además, que puede haber otras fuentes secundarias que diversifiquen aún más, si cabe, la presentación discursiva final de la pieza.

En cuanto a la relación entre fuentes secundarias y discursos pro y re-activos, la más frecuente por número de referencias es la que da el punto de vista de un miembro de un partido político de la oposición (84 referencias), en cuyo caso la gama de opciones es muy amplia, como es previsible, incorporando diferentes retóricas casi a partes iguales: ciudadanismo (20,2%), tradicionalismo (19%), igualdad (17,9%) y la combinación mixta entre ciudadanismo e igualdad (20,2%). Por datos agrupados ya en discursos, predominan los re-activos (40,5%), por encima de los mixtos (28,6%) y los pro-activos (21,4%).

Si en las piezas se cuenta como fuente secundaria con las ONG, estas son las segundas más habituales con 59 referencias, predominando, en ese caso, en la pieza la retórica de la igualdad (42,4%), algo parecido a lo que ocurre cuando están presentes los abogados (58,1%) o los testimonios de inmigrantes (66,7%). Si se trata de los sindicatos, además de la retórica de la igualdad (41,7%), en las piezas en las que se insertan se incorporan también las retóricas

⁷⁷ La Tabla 7-46 es una tabla reducida, donde se han seleccionado las diez fuentes secundarias más frecuentes del *corpus* por número de referencias. Esto se hace para facilitar su legibilidad y posterior análisis. La tabla completa se incluye como Tabla 11-12 en el Anexo nº3 de este trabajo.

tradicionalistas (19,4%). Por datos agrupados, cuando están presentes las ONG como fuente secundaria, la pieza adopta un discurso pro-activo en un 45,8% de las ocasiones, por encima de discursos mixtos (27,1%) o re-activos (25,4%). Si los abogados aparecen como fuente secundaria, los datos agrupados muestran que la pieza se decantará por el discurso pro-activo (67,4%), por el mixto (18,6%) y, bastante menos, por el re-activo (7%). Algo similar sucede cuando están presentes los sindicatos, ya que el discurso pro-activo prevalecerá en un 41,7% de las ocasiones, seguido del re-activo (30,6%) y del mixto (22,2%). Si hablamos de las asociaciones de inmigrantes, en las piezas en las que son fuente secundaria predomina la retórica de la igualdad (30,4%), pero se incorporan otras mixtas como las que unen ciudadanía e igualdad (30,4%). En conjunto, los discursos pro-activos y mixtos acumulan un 39,1% de las referencias cada una de ellos cuando aparecen las asociaciones de inmigrantes como fuente secundaria en una pieza.

Tabla 7-46: Tipología de retóricas predominantes, para las diez fuentes secundarias más frecuentes en el conjunto de diarios

Fuente secundaria (% dentro de cada tipo de fuente)	Tradicionalismo	Ciudadanismo	Igualdad	Ciudadanía	Tradicionalismo y ciudadanismo	Igualdad y ciudadanía	Tradicionalismo e Igualdad	Tradicionalismo y ciudadanía	Ciudadanismo e Igualdad	Ciudadanismo y ciudadanía	Ninguno o no se identifica	Nº de referencias totales	% total
1. Miembro de partido político de la oposición	19,0%	20,2%	17,9%	3,6%	1,2%	0,0%	4,8%	1,2%	20,2%	2,4%	9,5%	84	100,0%
2. ONG	15,3%	8,5%	42,4%	1,7%	1,7%	1,7%	15,3%	0,0%	11,9%	0,0%	1,7%	59	100,0%
3. Abogado	7,0%	0,0%	58,1%	7,0%	0,0%	2,3%	11,6%	0,0%	7,0%	0,0%	7,0%	43	100,0%
4. Gobierno o Adm. central	28,2%	7,7%	28,2%	0,0%	0,0%	0,0%	12,8%	0,0%	7,7%	0,0%	15,4%	39	100,0%
5. Sindicato	19,4%	8,3%	41,7%	0,0%	2,8%	0,0%	5,6%	0,0%	13,9%	2,8%	5,6%	36	100,0%
6. Gobierno o Adm. autonómica	25,9%	11,1%	25,9%	3,7%	7,4%	0,0%	3,7%	0,0%	11,1%	0,0%	11,1%	27	100,0%
7. Asociación de inmigrantes	13,0%	4,3%	30,4%	8,7%	0,0%	0,0%	4,3%	0,0%	30,4%	4,3%	4,3%	23	100,0%
8. Cuerpos de seguridad	40,0%	0,0%	30,0%	0,0%	15,0%	0,0%	10,0%	0,0%	0,0%	0,0%	5,0%	20	100,0%
9. Miembro de partido político del Gobierno	0,0%	33,3%	13,3%	6,7%	6,7%	0,0%	13,3%	0,0%	20,0%	6,7%	0,0%	15	100,0%
10. Testimonio de inmigrante	0,0%	0,0%	66,7%	0,0%	0,0%	0,0%	6,7%	0,0%	13,3%	0,0%	13,3%	15	100,0%

Fuente: Elaboración propia a partir de la Tabla 11-12

Cuando hay una fuente secundaria en la pieza periodística que sea el Gobierno o administración central (39 referencias), la retórica se divide a partes iguales entre la retórica re-activa del tradicionalismo y la pro-activa de la igualdad (28,2% cada una). Lo mismo pasa con los gobiernos o administraciones autonómicas (25,9% para ambas retóricas). Los datos agrupados dan prevalencia a los discursos re-activos (35,9% en el caso del Gobierno o la administración central y 44,4% en el de los autonómicos) sobre los pro-activos 28,2% para el primero y 29,6% para los segundos). Si se trata de los cuerpos de seguridad (20 referencias), sigue predominando, como ocurría cuando eran fuente principal, la retórica tradicionalista (40%), pero se incorpora en las piezas la igualdad (30%). Sin embargo, el discurso en su conjunto seguirá siendo preferentemente re-activo (55%).

Si estamos hablando de un miembro del partido político que sustenta al gobierno (15 referencias), la retórica predominante en las piezas es la del ciudadanía (33,3%), si bien se incorporan discursos mixtos como el que une ciudadanía e igualdad (20%). Los datos agrupados hacen que prevalezca el discurso re-activo (40%) frente al pro-activo (20%). Hay que recordar que, en todo momento, se está hablando de la retórica que existe en la pieza en la que hay determinada fuente, principal o, como en este caso, secundaria. Esto, insisto, no quiere decir que el discurso que parta de dicha fuente sea necesariamente uno u otro, puesto que en una misma pieza pueden confluir, además de una fuente principal, que siempre existe, a veces de forma única, como se vio con anterioridad, una o varias fuentes secundarias.

Tabla 7-47: Tipología de discursos en el conjunto de diarios, para las diez fuentes secundarias más utilizadas

	Discursos re-activos	Discursos pro-activos	Discursos mixtos	No se identifica o no existe	Nº de referencias totales
1. Partido político de la oposición	40,5%	21,4%	28,6%	9,5%	84
2. ONG	25,4%	45,8%	27,1%	1,7%	59
3. Abogado	7,0%	67,4%	18,6%	7,0%	43
4. Gobierno o Adm. central	35,9%	28,2%	20,5%	15,4%	39
5. Sindicato	30,6%	41,7%	22,2%	5,6%	36
6. Gobierno o Adm. autonómica	44,4%	29,6%	14,8%	11,1%	27
7. Asociación de inmigrantes	17,4%	39,1%	39,1%	4,3%	23
8. Cuerpos de seguridad	55,0%	30,0%	10,0%	5,0%	20
9. Partido político del Gobierno	40,0%	20,0%	40,0%	0,0%	15
10. Testimonio de inmigrante	0,0%	66,7%	20,0%	13,3%	15

Fuente: Elaboración propia a partir de la Tabla 7-46

7.4.4 Las relaciones entre políticas del discurso re-activas y pro-activas y fuentes cuando corresponden a un partido político

Una vez vistas las relaciones existentes entre los tipos de fuentes y las retóricas discursivas que se generan cuando están presentes unas u otras fuentes, ya sean principales o secundarias, es hora de centrarse en ver qué ocurre cuando las fuentes son específicamente un partido político. Comenzaremos observando los datos de los partidos políticos en todo el periodo objeto de estudio para, a continuación, centrarme en las etapas en las que gobernaba la nación el PP o el PSOE, para determinar si existen diferencias en los discursos presentados por el conjunto de los diarios.

7.4.4.1 Discursos de la prensa sobre los aspectos jurídicos de la multiculturalidad atendiendo a los partidos políticos más representados como fuente principal o secundaria

La Tabla 7-48⁷⁸ nos muestra las retóricas de cada uno de los partidos políticos cuando son la fuente principal de la pieza analizada. Dichos datos nos muestran que las piezas en las que el PSOE/PSC es la fuente principal (la más numerosa, con 154 referencias en total) usan preferentemente la retórica pro-activa de la igualdad (29,2%), seguida por las re-activas del tradicionalismo (18,8%) y el ciudadanía (13%). Aquellas piezas que no permiten identificar ninguna retórica cuando la fuente principal es el PSOE/PSC suman el 16,9% de todas las de este partido.

Por otra parte, cuando es el PP la fuente principal (107 piezas), las retóricas tienden claramente hacia las retóricas re-activas del ciudadanía (26,2%) y el tradicionalismo (25,2%). Las piezas mixtas que unen ciudadanía e igualdad son un 14%, igual que aquellas otras que no permiten identificar ningún discurso multicultural (14%).

No vale la pena comentar los posicionamientos en relación con otras opciones políticas, ya que el número de referencias es muy escaso, pues la tercera fuerza política que se presenta alguna vez como fuente principal es CiU, con solo 12 apariciones, seguida de CHA con 8 e IU con 7, cerrando la lista Coalición Canaria, con 5.

⁷⁸ En la Tabla 7-48 se muestran únicamente los seis partidos que aparecen con mayor frecuencia como fuente principal. Se pueden ver los datos de todos los partidos en la

Tabla 11-13 del Anexo nº 3 de este trabajo.

Tabla 7-48: Tipología de retóricas, en el conjunto de diarios, en relación con los seis partidos políticos más empleados como fuente principal

Partido político como fuente principal (% de cada retórica en cada uno de ellos)	Tradicionalismo	Ciudadanismo	Igualdad	Ciudadanía	Tradicionalismo y ciudadanismo	Igualdad y ciudadanía	Tradicionalismo e Igualdad	Tradicionalismo y ciudadanía	Ciudadanismo e igualdad	Ciudadanismo y ciudadanía	Ninguno o no se identifica	Nº de referencias totales	Porc. total
PSOE/PSC	18,8%	13,0%	29,2%	3,9%	0,6%	1,9%	3,9%	0,0%	9,7%	1,9%	16,9%	154	100,0%
PP	25,2%	26,2%	6,5%	0,0%	6,5%	0,0%	6,5%	0,9%	14,0%	0,0%	14,0%	107	100,0%
CiU	16,7%	33,3%	16,7%	0,0%	16,7%	0,0%	8,3%	0,0%	8,3%	0,0%	0,0%	12	100,0%
CHA	25,0%	0,0%	50,0%	25,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	8	100,0%
IU/PCE/INICIATIVA	0,0%	0,0%	57,1%	14,3%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	28,6%	7	100,0%
C.CANARIA	60,0%	0,0%	0,0%	0,0%	40,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	5	100,0%

Fuente: Elaboración propia a partir de

Tabla 11-13

Si nos fijamos en los datos, agrupados ya por discursos pro o re-activos (Tabla 7-49), centrándome en el comentario de los partidos con mayor presencia mediática, cuando el PSOE es la fuente principal, la pieza ofrece un discurso equidistante entre lo re-activo (32,5% de las piezas) y lo pro-activo (35,1%), teniendo un 15,6% de las unidades de análisis un contenido mixto, que unen retóricas pro y re-activas en una misma pieza. Si, por el contrario, es el PP la fuente principal de la pieza, el discurso aparece mucho más sesgado: el 57,9% de aquellas promueven discursos re-activos, y solo el 6,5% pro-activos, quedando un 21,5% para los discursos mixtos. Queda clara, por tanto, la equidistancia que aporta el PSOE entre ambos tipos de discursos, mientras que cuando es el PP la fuente principal, la pieza se decanta muy nítidamente hacia los discursos re-activos.

Tabla 7-49: Tipología de discursos, en el conjunto de diarios, para los seis partidos políticos más utilizados como fuente principal

Partido político como fuente principal	Discursos re-activos	Discursos pro-activos	Discursos mixtos	No se identifica o no existe	Nº de ref. totales
PSOE/PSC	32,5%	35,1%	15,6%	16,9%	154
PP	57,9%	6,5%	21,5%	14,0%	107
CiU	66,7%	16,7%	16,7%	0,0%	12
CHA	25,0%	75,0%	0,0%	0,0%	8
IU/PCE/INICIATIVA	0,0%	71,4%	0,0%	28,6%	7
C.CANARIA	100,0%	0,0%	0,0%	0,0%	5

Fuente: Elaboración propia a partir de

Tabla 11-13

Continuando el análisis, pero ahora con las fuentes secundarias, la Tabla 7-50⁷⁹ nos muestra las retóricas de cada una de las piezas cuando los partidos políticos son una fuente secundaria dentro de las piezas analizadas, ordenadas según el número de referencias, de mayor a menor. En este caso, el partido político más presente como fuente secundaria es el PP con 72 referencias, seguido del PSOE con 54, CiU con 28 e IU con 27. Otras opciones quedan muy desdibujadas, ya con 10 referencias o menos, por lo que no me detendré en ellas. Así, cuando el PP se encuentra como fuente secundaria, la pieza se divide casi a partes iguales entre las retóricas tradicionalista (22,2%), la de la igualdad (19,4%), la que combina ciudadanismo e igualdad (18,1%) y la ciudadanista (16,7%). Cuando es el PSOE/PSC el que se muestra como fuente secundaria, las retóricas prevalentes son la ciudadanista (24,1%), seguida de la tradicionalista (20,4%) y, ya a mayor distancia, la de la igualdad (13%).

⁷⁹ En la Tabla 7-50 se muestran únicamente los seis partidos (siete en este caso al haber dos empatados con el mismo número de referencias) que aparecen con mayor frecuencia como fuente principal. Se pueden ver los datos de todos los partidos en la

Tabla 7-50: Tipología de retóricas, en el conjunto de diarios, en relación con los siete partidos políticos más usados como fuente secundaria

Partido político como fuente secundaria (% de cada retórica en cada uno de ellos)	Tradicionalismo	Ciudadanismo	Igualdad	Ciudadanía	Tradicionalismo y ciudadanismo	Igualdad y ciudadanía	Tradicionalismo e Igualdad	Tradicionalismo y ciudadanía	Ciudadanismo e igualdad	Ciudadanismo y ciudadanía	Ninguno o no se identifica	Nº de referencias totales	% total por partido
PP	22,2%	16,7%	19,4%	2,8%	2,8%	0,0%	9,7%	0,0%	18,1%	2,8%	5,6%	72	100,0%
PSOE/PSC	20,4%	24,1%	13,0%	0,0%	3,7%	0,0%	9,3%	1,9%	11,1%	1,9%	14,8%	54	100,0%
CiU	10,7%	32,1%	14,3%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	3,6%	25,0%	3,6%	10,7%	28	100,0%
IU/PCE/INICIATIVA	7,4%	14,8%	18,5%	3,7%	0,0%	0,0%	7,4%	3,7%	22,2%	7,4%	14,8%	27	100,0%
ERC	10,0%	30,0%	20,0%	0,0%	0,0%	0,0%	10,0%	0,0%	20,0%	0,0%	10,0%	10	100,0%
PNV	0,0%	11,1%	33,3%	0,0%	0,0%	0,0%	11,1%	0,0%	44,4%	0,0%	0,0%	9	100,0%
C.CANARIA	44,4%	11,1%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	33,3%	11,1%	0,0%	9	100,0%

Fuente: Elaboración propia

En cuanto a los dos siguientes partidos con mayor presencia como fuentes secundarias, si bien en un estrato muy inferior, cuando aparece CiU, la pieza se decanta, bien por el ciudadanismo (32,1%), bien por la mezcla entre ciudadanismo e igualdad (22,2%) o bien, ya en tercera posición, por la igualdad (14,3%). Si es IU la fuente secundaria, la mezcla entre ciudadanismo e igualdad ocupa un 22,2% de las piezas, seguido de la igualdad (18,5%) y el ciudadanismo (14,8%).

Es importante recordar, como ya he mencionado anteriormente, que el hecho de que aparezca un partido político asociado a una determinada retórica no quiere decir necesariamente que ese partido la defienda, sino que la pieza en la que aparece refleja dicha retórica. En el caso de los partidos políticos como fuente principal sí tiene más relevancia la relación entre partido político y retórica, ya que, con frecuencia, como vimos, puede haber solo una fuente principal, sin otras fuentes secundarias que maticen el posicionamiento de la principal. En cualquier caso, la fuente principal, precisamente por serlo, tiene una preeminencia clara en la pieza periodística, que permite establecer una relación bastante clara entre partido político y discurso de la pieza, lo que no cabe decir, en la misma medida, cuando hablamos de los partidos políticos como fuentes secundarias.

De ahí que haya que ser cautos también a la hora de valorar la presencia de los partidos políticos como fuente secundaria, que se observan ahora agrupando las retóricas en discursos pro-activos, re-activos o mixtos (Tabla 7-51):

Tabla 7-51: Tipología de discursos en el conjunto de diarios, para los siete partidos políticos más frecuentes usados como fuente secundaria

Discursos agrupados cuando partido político es fuente secundaria	Discursos re-activos	Discursos pro-activos	Discursos mixtos	No se identifica o no existe	Nº de ref. totales
PP	41,7%	22,2%	30,6%	5,6%	72
PSOE/PSC	48,1%	13,0%	24,1%	14,8%	54
CiU	42,9%	14,3%	32,1%	10,7%	28
IU/PCE/INICIATIVA	22,2%	22,2%	40,7%	14,8%	27
ERC	40,0%	20,0%	30,0%	10,0%	10
PNV	11,1%	33,3%	55,6%	0,0%	9
C.CANARIA	55,6%	0,0%	44,4%	0,0%	9

Fuente: Elaboración propia

Esta tabla nos indica que cuando el PP es fuente secundaria, la pieza en la que se inserta mantiene un discurso preferentemente re-activo (41,7% de las veces en que este partido aparece como tal fuente secundaria), seguido del mixto (30,6%), quedando el pro-activo con el 22,2% restante. Es significativo que solo el 5,6% de las piezas no permiten identificar ningún discurso cuando el PP está presente.

Si es el PSOE una de las fuentes secundarias, el discurso es aún más claramente re-activo en las piezas (48,1%), seguido de los discursos mixtos (24,1%), siendo los pro-activos solo el 13%. Siguiendo con la tercera fuente secundaria por número de referencias, CiU, cuando está presente, la pieza adopta el discurso re-activo el 42,9% de las ocasiones, seguido del mixto (32,1%) y del pro-activo (14,3%). Finalmente, si es IU la que se presenta como fuente secundaria, se encuentra dentro de un discurso mayoritariamente mixto (40,7%), con un empate entre los discursos pro y re-activos, con un 22,2% cada uno.

Hay que explicar en este punto que la relevancia de los discursos mixtos se debe a que en las piezas puede haber diferentes fuentes, sean principales o secundarias, que pueden presentar diferentes retóricas sobre un mismo hecho noticioso, de ahí que la pieza se etiquete dentro de los discursos mixtos con cierta frecuencia, doblando las cifras que se daban en el caso de los partidos políticos como fuente principal, donde puede haber discursos menos variados, sobre todo si solo se cuenta con una fuente principal.

7.4.4.2 Discursos sobre los aspectos jurídicos de la multiculturalidad cuando el PP y el PSOE son fuente principal atendiendo a si se encuentren al frente del Gobierno o en la oposición

Una vez vistos los datos del conjunto de opciones políticas, observados durante todo el periodo objeto de estudio (2003-2014), puede ser interesante analizar si existe algún cambio en las posiciones de los dos partidos principales, en función de su presencia al frente del Gobierno o en la oposición, dentro de dicho periodo. Así, he procedido a dividir este lapso de tiempo en dos etapas: cuando gobierna la nación el PP y cuando lo hace el PSOE. Recordemos que las fechas que coinciden con el periodo objeto de estudio (1 de enero de 2003 a 31 de diciembre de 2014) para cada uno de los dos partidos es la siguiente: el PP estaba al frente del Gobierno entre el 1 de enero de 2003 y el 1 de abril de 2004 (final de la VII Legislatura) y desde el 21 de noviembre de 2011 hasta el 31 de diciembre de 2014 (tres primeros años de la X

Legislatura, para lo que compete a este trabajo). Por su parte, el PSOE gobernó entre el 2 de abril de 2004 y el 20 de noviembre de 2011 (VIII y IX Legislaturas completas).

En la Tabla 7-52 se recogen todas las referencias en las que tanto el PP como el PSOE aparecen como fuente principal, según las retóricas presentes en cada una de las piezas, cuando gobierna uno como el otro, respectivamente, a fin de poder establecer comparaciones o patrones diferenciados. Por su parte, en la Tabla 7-53 se presentan los datos agrupados por discursos.

Tabla 7-52: Comparativa por retóricas discursivas entre PSOE y PP cuando son fuente principal en sus respectivas etapas al frente del Gobierno

	Partido político fuente principal	Tradicionalismo	Ciudadanismo	Igualdad	Ciudadanía	Tradicionalismo y ciudadanismo	Igualdad y ciudadanía	Tradicionalismo e igualdad	Tradicionalismo y ciudadanía	Ciudadanismo e igualdad	Ciudadanismo y ciudadanía	Ninguno o no se identifica	Nº de referencias	Porc. dentro de cada partido
Gobierna PP	PP	24,6%	27,5%	5,8%	0,0%	7,2%	0,0%	10,1%	1,4%	7,2%	0,0%	15,9%	69	100,0%
	PSOE/PSC	10,0%	20,0%	20,0%	0,0%	0,0%	0,0%	20,0%	0,0%	10,0%	0,0%	20,0%	10	100,0%
Gobierna PSOE	PSOE/PSC	19,4%	12,5%	29,9%	4,2%	0,7%	2,1%	2,8%	0,0%	9,7%	2,1%	16,7%	144	100,0%
	PP	26,3%	23,7%	7,9%	0,0%	5,3%	0,0%	0,0%	0,0%	26,3%	0,0%	10,5%	38	100,0%

Fuente: Elaboración propia

Tabla 7-53: Comparativa por tipología de discursos en el conjunto de diarios, entre PP y PSOE cuando son fuente principal, durante sus respectivas etapas al frente del Gobierno

	Partido político fuente principal	Discursos re-activos	Discursos pro-activos	Discursos mixtos re y pro-activos	Ningún discurso o no se identifica
Gobierna PP	PP	59,4%	5,8%	18,8%	15,9%
	PSOE/PSC	30,0%	20,0%	30,0%	20,0%
Gobierna PSOE	PSOE/PSC	32,6%	36,1%	14,6%	16,7%
	PP	55,3%	7,9%	26,3%	10,5%

Fuente: Elaboración propia a partir de Tabla 7-52

Si nos fijamos en los casos en que el PP gobierna y es fuente principal (69 referencias), la pieza periodística tiende claramente hacia retóricas re-activas, predominando la populista del ciudadanía (27,5%), seguida del tradicionalismo (24,6%). Comparando estos datos con el periodo en que el PP no gobierna (38 piezas), la tendencia se mantiene, si bien se incorpora un discurso mixto, ya que además de la retórica tradicionalista (26,3%) y la ciudadanista (23,7%), se encuentra de forma destacada la que incluye la retórica mixta del ciudadanía y la igualdad en una misma pieza (26,3%). Si nos fijamos en los datos agrupados ya por discursos, como se puede ver en la Tabla 7-53, la diferencia en el discurso no es estimable cuando el PP gobierna o está en la oposición, ya que se mantienen similares preferencias hacia los discursos re-activos (59,4% cuando gobierna y 55,3% cuando no lo hace), quedando los pro-activos como algo testimonial (5,8% cuando gobierna y 7,9% cuando no lo hace). Los discursos mixtos re y pro-activos tienen alguna ligera variación (18,8% cuando gobierna y 26,3% cuando no gobierna).

Por lo que respecta al PSOE, hay que tener en cuenta que cuando gobierna el PP son muy pocas las veces en que aparece como fuente principal (10 ocasiones), por lo que los datos porcentuales no pueden considerarse muy significativos. Sí que lo son en la etapa en que los socialistas gobiernan la nación, ya que las 144 piezas en que los socialistas son la fuente principal permiten hacer una valoración más fiable. En ese caso, el 29,9% de las piezas abogan por la igualdad, si bien es apreciable también la retórica re-activa tradicionalista (19,4% de las piezas). En conjunto, con los datos agrupados por discursos, haciendo la misma salvedad para el periodo gobernado por el PP debido a la escasez de piezas encontradas, si nos centramos en el periodo de gobierno del PSOE, existe bastante igualdad entre los discursos pro-activos (36,1%) y los re-activos (32,6%), como se ve, con una ligera preponderancia de los primeros cuando la fuente principal de la pieza es el PSOE/PSC.

Sin dejar aún la fuente del PSOE, se ha querido realizar un seguimiento especial a este partido, diferenciando sus dos etapas de gobierno (VIII y IX Legislaturas). Las razones son dos: por un lado, porque los dos diferentes ministros responsables de inmigración en cada una de estas legislaturas tuvieron, *a priori*, planteamientos y talantes diversos en relación con este asunto. Se trata de los ministros Jesús Caldera (2004-2008) y José Corbacho (2008-2011), respectivamente. Por otra parte, en 2008, coincidiendo con el segundo gobierno socialista, se hizo patente la crisis económica en España y parece oportuno observar si hubo cambios en el discurso sobre los aspectos jurídicos de la inmigración. Así, se trata, en este momento, de comprobar si este planteamiento se plasmó en los discursos de la prensa cuando la fuente principal de una pieza era el PSOE/PSC. En la Tabla 7-54 y en la Tabla 7-55 se han incluido los datos que se acaban de comentar para todo el periodo analizado, cuando gobernaba el PSOE y también para cada uno de los dos gobiernos socialistas, para poder apreciar las diferencias, si las hay, tanto por retóricas, como agrupados en discursos pro y re-activos o mixtos.

Tabla 7-54: Comparativa por retóricas discursivas en las dos etapas de gobierno del PSOE cuando es fuente principal

PSOE/PSC como fuente principal	Tradicionalismo	Ciudadanismo	Igualdad	Ciudadanía	Tradicionalismo y ciudadanismo	Igualdad y ciudadanía	Tradicionalismo e igualdad	Tradicionalismo y ciudadanía	Ciudadanismo e igualdad	Ciudadanismo y ciudadanía	Ninguno o no se identifica	Nº de ref. totales	% dentro de cada etapa
1er Gobierno del PSOE (Leg. VIII)	20,8%	5,2%	36,5%	5,2%	1,0%	3,1%	2,1%	0,0%	8,3%	1,0%	16,7%	96	100,0%
2º Gobierno del PSOE (Leg. IX)	16,7%	27,1%	16,7%	2,1%	0,0%	0,0%	4,2%	0,0%	12,5%	4,2%	16,7%	48	100,0%
Porc. global durante todo el periodo en que gobierna el PSOE	19,4%	12,5%	29,9%	4,2%	0,7%	2,1%	2,8%	0,0%	9,7%	2,1%	16,7%	144	100,0%

Fuente: Elaboración propia

Tabla 7-55: Comparativa por tipología de discursos en el conjunto de diarios durante las etapas de gobierno del PSOE cuando es fuente principal

PSOE/PSC como fuente principal	Discursos re-activos	Discursos pro-activos	Discursos mixtos re y pro-activos	Ningún discurso o no se identifica
1er Gobierno PSOE (Leg. VIII)	27,1%	44,8%	11,5%	16,7%
2º Gobierno PSOE (Leg. IX)	43,8%	18,8%	20,8%	16,7%
Durante todo el periodo en que gobierna el PSOE	32,6%	36,1%	14,6%	16,7%

Fuente: Elaboración propia a partir de Tabla 7-54

De la lectura de estos datos, quizá la conclusión más clara que se puede establecer es que, efectivamente, la retórica ciudadanista (populista) crece ostensiblemente (27,1%) bajo el segundo periodo socialista, con el mandato del ministro de Trabajo e Inmigración Corbacho, sobre todo si lo comparamos con el periodo del ministro Caldera (5,2% de esta retórica), siendo el dato de todo el periodo de gobierno socialista el 12,5%. Como correlación lógica a este cambio de enfoque, la retórica de la igualdad, que en la “etapa Caldera” ocupaba un 36,5% de las piezas, baja hasta el 16,7% bajo la “etapa Corbacho”, cuando es del 29,9% para todo el periodo socialista. Esto, llevado al conjunto de los discursos, ya agrupados, deja ver que en el primer gobierno del PSOE predominan los de tipo pro-activo (44,8%) sobre los re-activos, que siguen siendo relevantes (27,1%). En el segundo gobierno socialista, la balanza se mueve hacia los discursos re-activos (43,8%), quedando los pro-activos (18,8%) muy devaluados. Recordemos que el dato de todo el periodo de gobierno socialista es de un 32,6% para los discursos re-activos y de un 36,1% para los pro-activos. También se doblan los discursos mixtos en el segundo periodo socialista (20,8%) frente al 11,5% del primer gobierno (el dato global está en el 14,6%).

Aunque también he obtenido datos de cuando PP y PSOE/PSC son fuente secundaria, divididos por sus respectivas etapas de gobierno, no se incluyen en este trabajo, ya que las piezas que quedan son escasas una vez realizada dicha estratificación, con lo que ello conlleva para la pérdida de fiabilidad del análisis.

En este capítulo he presentado los resultados generales fruto de la recogida y análisis de los datos derivados del análisis de contenido cuantitativo. En los siguientes capítulos ampliaré y complementaré este estudio con las aportaciones del análisis de contenido cualitativo, que servirán para arrojar más luz sobre lo que se dice y cómo se dice, así como ejemplos concretos, a partir de esta aproximación cuantitativa que ya ofrece una serie de conclusiones interesantes, que se han ido desglosando a lo largo de este capítulo.

8 RESULTADOS DERIVADOS DEL ANÁLISIS DE CONTENIDO CUALITATIVO Y MIXTO DE LA PRENSA OBJETO DE ESTUDIO

Una vez presentados, en el capítulo anterior, los resultados derivados del análisis de contenido cuantitativo, es momento de ofrecer los resultados que han nacido del análisis de contenido cualitativo. Ambos enfoques metodológicos ofrecen puntos de contacto en esta investigación, si bien es cierto que cada uno de ellos ofrece sus propias perspectivas, como no puede ser de otra manera.

Desde el punto de vista temático, en el capítulo anterior indicaba cuáles son los temas más destacados para los diarios analizados, en su conjunto. Recordemos que el primero es el referido a las políticas públicas para gestionar la inmigración, con un 13,3% del total (217 referencias en otras tantas piezas). Le siguen muy de cerca las relativas al control de la inmigración y su relación con la ley de extranjería, con un 12,6% (205 referencias). Las conexiones entre delincuencia y normativa de extranjería ocupan el tercer lugar con un 9,9% (162) de todas las menciones que aparecen en las piezas trabajadas. A continuación, aparece un grupo formado por tres categorías temáticas que tienen un peso muy similar: las vías de regularización de los inmigrantes (8,4%, 137 referencias), los derechos de los extranjeros (8,2%, 133 referencias) y los aspectos humanos que conlleva la normativa de extranjería (8,1% y 132 referencias). Estas serían las seis temáticas más destacadas para el conjunto de los medios, que suman entre todas ellas un 60,5% de todas las referencias.

En los próximos epígrafes voy a desglosar los resultados derivados del análisis de contenido cualitativo de tres de los principales bloques temáticos que se tratan en la prensa objeto de estudio y que sirven para responder a las preguntas de investigación planteadas.

8.1 El tratamiento del tema de las políticas públicas de gestión de la inmigración y la ley de extranjería

El tema que analizo en primer término es el que acapara un mayor número de referencias en el *corpus* objeto de estudio, que es el que se ha denominado “Políticas públicas de gestión de la inmigración y ley de extranjería”. Bajo este enunciado se engloban, tras el análisis realizado, tres subcategorías, a saber: 1) el papel de la ley de extranjería como instrumento para gestionar los flujos migratorios; 2) la relación de las CCAA y la ley de extranjería y 3) los ayuntamientos y la regulación de la inmigración.

Como se puede observar, las tres subcategorías tienen en común que se refieren a cómo se tratan en la prensa las referencias a las políticas públicas sobre inmigración, si bien se pueden diferenciar dos enfoques. El primero tiene que ver con algo más filosófico-jurídico, como es responder a la pregunta de para qué sirve o ha de servir una ley de extranjería en la regulación de una realidad concreta como es la inmigración. El acercamiento a esta pregunta se hace, no desde argumentaciones filosóficas, propias de los juristas, sino desde los mensajes que trasladan los diferentes actores sociales presentes en la prensa, tales como políticos, ONG, sindicatos o inmigrantes, entre otros muchos. Cada uno de ellos ofrece su punto de vista sobre qué debe hacerse para regular o gestionar la inmigración, normativamente hablando.

En cambio, las dos subcategorías siguientes se fijan más en la gestión y las políticas públicas que se llevan a cabo desde dos tipos de administraciones de diferente ámbito territorial, como son las CCAA y los ayuntamientos, respectivamente. Ambas administraciones se caracterizan por su mayor cercanía a los administrados que la Administración General del Estado, pero en lo que a la inmigración se refiere, sus competencias son reducidas y se vinculan más a los servicios sociales. Sin embargo, no por ello dejan de desarrollar políticas públicas que afectan a la gestión del hecho migratorio. De ahí que se hayan incluido en este tema más amplio.

En los siguientes apartados iré analizando lo que dice la prensa sobre cada uno de estas subcategorías. Por ello, la estructura de presentación que se va a seguir y que se mantendrá en sucesivos epígrafes, será la siguiente:

1) En primer lugar, he procedido a una sistematización y descripción pormenorizada de los tópicos principales de los que se hace eco la prensa, en cada una de las categorías, lo que permite saber con bastante precisión de qué se ha hablado en la prensa.

2) En segundo término, en cada bloque temático me detengo a analizar las políticas del discurso que, desde el modelo de Zapata-Barrero sobre los procesos multiculturales y cómo se realizan políticas a partir de las retóricas discursivas, se presentan en relación con cada una de las categorías temáticas presentes.

3) Finalmente, llevo a cabo una revisión, ya por diarios, de los enfoques y temas en los que se fija más cada uno de ellos. Para ello, comienzo aportando datos numéricos de las referencias cualitativas que se han obtenido para cada categoría o tema concreto, en cada diario. Es una manera de “cuantificar lo cualitativo”. Además, aprovecho esta cuantificación para ofrecer datos comparativos en cuanto al peso cuantitativo y cualitativo de cada tema, diferenciando

entre cada uno de los diarios. De esta forma, realizo una triangulación que me ha permitido observar si existe una similitud en el peso relativo de las referencias cuantitativas y cualitativas.

8.1.1 La ley de extranjería como instrumento para gestionar la inmigración

En este apartado voy a reseñar las referencias que se hacen en la prensa analizada sobre el papel que juega o ha de jugar, desde un punto de vista político, la ley de extranjería para regular la inmigración. Así, son cuatro las ideas principales que se desarrollan en la prensa en relación con este enfoque. En primer lugar, la necesidad de ordenar y regular el propio fenómeno de la inmigración, usando para ello la ley de extranjería, que se vincula claramente con las ideas de “ley” y “orden”.

En segundo lugar, ante la importancia que cobra la inmigración en España, especialmente visible durante el periodo analizado, así como las connotaciones que puede tener en la convivencia social, se empieza a ser consciente por parte de muchos actores sociales de que es importante que se considere este fenómeno como una política de Estado y, precisamente por ello, se debe contar con el mayor consenso político y social para regularlo.

En tercer término, relataré las referencias que se hacen al modelo de gestión de la inmigración que hay o debería haber en España. Finalmente, terminaré este bloque con otro conjunto de menciones que se hacen sobre la inmigración, encarada desde la política del miedo o del alarmismo, mostrando el aspecto (real o figurado) más oscuro que puede conllevar el incremento de la inmigración en España.

8.1.1.1 Políticas de inmigración: ley y orden

Una de las ideas que se repiten continuamente en la prensa analizada, cuando se habla de los aspectos jurídicos de la inmigración y de cómo gestionarla es que el fenómeno debe encuadrarse dentro de la ley y el orden. Esta idea es la preferida del PP, si bien el PSOE también la utiliza con frecuencia, sobre todo a partir de 2008. La siguiente cita del diario *ABC* ilustra muy claramente la posición del PP, desde este planteamiento:

«La inmigración —destacó el vicepresidente [del Gobierno, del PP]— no puede ser infinita; ha de ser legal y ordenada» (...) El ministro Ángel Acebes sostuvo, por su parte, que España debe seguir siendo un país de acogida de inmigración, «pero legal». Recalcó que sólo la ley garantiza la convivencia en paz «mientras que la ilegalidad o alegalidad sólo genera conflictos». La doctrina sobre inmigración del PP dicta que «a España

se puede venir a trabajar, pero no estamos dispuestos a aceptar inmigrantes que vengan a delinquir», según las aplaudidas palabras de Rajoy (Prieto M. , 2003, pág. 12).

El discurso del PP también suele combinar referencias a la ya citada legalidad y al orden, necesarios ambos, como se ha visto, desde su planteamiento, para frenar la inmigración ilegal, con otras menciones que endulzan esta posición, como la que se refiere al máximo respeto que debe darse a los derechos de los inmigrantes en situación legal. Es esta una forma de hacer ver discursivamente que no está contra la inmigración ni contra los inmigrantes, sino solo contra la inmigración irregular. Así aparece reflejado cuando se prepara la reforma legal sobre la extranjería en el año 2003, auspiciada por este partido político, según las palabras de José María Aznar, publicadas en *ABC*: “para que España siga «siendo, con mucho, el país europeo donde los extranjeros disfrutan de mayores derechos». Para ello, dijo que el Gobierno pretende endurecer las sanciones contra la inmigración ilegal y favorecer la llegada regular de extracomunitarios, unas medidas que reconoció pueden ser «pasto de la demagogia»” (Gallego, El Gobierno reformará por cuarta vez la ley de Extranjería para combatir la inmigración ilegal, 2003).

Otro de los discursos recurrentes es el que pone en relación el endurecimiento de la ley, con la excusa de impedir o dificultar la inmigración ilegal que está en manos de las mafias y que fomenta la trata de seres humanos. Se trata de un discurso que, como en el caso anterior, intenta aportar una de cal y otra de arena para evitar ser considerado como xenófobo o anti-inmigrantes. Por ejemplo, en *ABC*: “A favor de los cambios se pronunciaron varios miembros del Gobierno [del PP], como el ministro de Justicia, José María Michavila, quien aseguró que la reforma busca «más garantías» para los inmigrantes que llegan a España a trabajar y al mismo tiempo ser «más firmes desde el Estado de Derecho contra quienes explotan a los seres humanos»” (Gallego, CiU dice que el Consejo de Ministros se ha convertido en «oficina electoral», 2003, pág. 13).

La siguiente cita agrupa las dos ideas presentadas con anterioridad sobre la dicotomía legal-ilegal y la lucha contra las mafias que explotan a los inmigrantes (*El Mundo*):

La nueva reforma de la ley de extranjería anunciada por el presidente del Gobierno simplificará los trámites para los que se encuentren en situación legal, pero reforzará los mecanismos de «detención, internamiento y expulsión». José María Aznar cerrará su intensa campaña electoral aprobando el viernes en el Consejo de Ministros un endurecimiento de la ley de extranjería, según anunció ayer él mismo. (...) está basada en facilitar la situación de los inmigrantes legales, mientras se penaliza y se endurece la legislación contra los ilegales. (...) «transigir con la ilegalidad supone renunciar al Estado de Derecho, que se basa en el cumplimiento de la ley y supone condenar al inmigrante a ser objeto de mafias y a la marginación social» (Garea, 2003, pág. 7).

Por su parte, el PSOE también utiliza puntualmente las referencias al orden y el control en la entrada de inmigrantes (*El Periódico de Aragón*): “Los socialistas asumen que la mayoría de los españoles quieren que se limite la inmigración al nivel de lo que pueda absorber el mercado laboral. Se aspira a frenar la entrada de quienes irían directamente a la marginación” (*El Periódico de Aragón*, 2003). En el mismo sentido, en 2004 (*El Periódico de Aragón*):

Rumí [Secretaria de Estado de Inmigración con el primer Gobierno socialista] visitó la ciudad para inaugurar las I Jornadas Aragonesas de Inmigración junto al presidente del Gobierno, Marcelino Iglesias, y el presidente de la CAI, Fernando Gil. Todos ellos incidieron en la importancia de ordenar los flujos migratorios y destacaron los beneficios económicos, demográficos y sociales de este fenómeno en un marco controlado y regulado. «Queremos luchar contra el empleo ilegal, porque esto significará que las personas que vengán a trabajar lo harán de forma legal», afirmó Rumí (...) (Vilellas, 2004).

8.1.1.2 La regulación de la inmigración como política de Estado: la necesidad del consenso y de regular a largo plazo

Nadie duda de la relevancia que tiene el fenómeno de la inmigración. Tampoco lo hacen los actores sociales presentes en la prensa analizada. Por ello, otra de las ideas claves presentes en los medios es la necesidad de llegar a un consenso lo más amplio posible a la hora de regular jurídicamente esta situación. Dicho consenso se puede circunscribir al ámbito de los partidos políticos con representación parlamentaria en el Congreso de los Diputados o se puede ampliar a otros actores sociales como sindicatos, asociaciones de empresarios, ONG e inmigrantes. Muchas veces, la necesidad de este consenso se utiliza como mera postura de cara a la galería en los discursos que se cruzan los partidos políticos (especialmente entre PP y PSOE), sin que se lleve a efecto en casi ningún caso.

Así, por ejemplo, el PP hace mención a la conveniencia de diálogo en esta materia (*ABC*): “Partidos y organizaciones sociales apelan al consenso para hacer otra Ley. El ofrecimiento de diálogo por parte del ministro del Interior, Ángel Acebes, para reformar la ley de extranjería y adaptar lo establecido en la reciente sentencia del Tribunal Supremo ha sido acogido favorablemente por la oposición y las organizaciones sociales” (*ABC*, 2003, pág. 35). También en *ABC*: “El Gobierno [del PP] reformará por cuarta vez la ley de Extranjería para combatir la inmigración ilegal. (...) el Ejecutivo pretende contar con las aportaciones de todos los partidos para poder presentar una ley consensuada de cara a las elecciones generales del año que viene” (Gallego, El Gobierno reformará por cuarta vez la ley de Extranjería para combatir la inmigración ilegal, 2003, pág. 12).

En la misma línea de reconocer la importancia del consenso se manifiesta el diario *El País* a través de un editorial, en 2003:

El esfuerzo por mejorar una ley, aunque se esté en desacuerdo con ella, constituye un ejercicio de responsabilidad política. Mejor sería, en cualquier caso, que el Ejecutivo se convenciera de la insuficiencia de abordar este complejo fenómeno desde una óptica casi exclusivamente legal-represiva, como lo demuestra el hecho de que las mafias de la inmigración muevan más dinero que las del narcotráfico. El Gobierno debería imitar a los de otros países europeos con fuerte presión migratoria: tender la mano al conjunto de fuerzas políticas y sociales en aras de un consenso que afronte la inmigración como política de Estado y no como instrumento de lucha partidaria y reclamo electoral (El País, 2003)⁸⁰.

El PSOE, por su parte, se muestra más activo en la búsqueda efectiva de un consenso político y social cuando toma la iniciativa en la elaboración del reglamento de extranjería del año 2004 (*El País*):

Rumí ha destacado que el carácter integral de la política de inmigración emprendida por el Gobierno socialista está basada en una estrategia pública de tratamiento normalizado de la inmigración. «Hemos dado el primer paso y ha sido la elaboración del reglamento de la ley de extranjería, cuyo primer objetivo era llegar a un consenso, al diálogo y alejar la confrontación de este tema», ha indicado (Agencias, 2005).

Sin embargo, esta búsqueda de consenso, cuando se produce, parece mantener en un plano muy secundario a las personas destinatarias de la regulación de la extranjería: los propios inmigrantes. Así lo manifiesta alguna asociación como *Rumiñahui* (*El País*):

[*Rumiñahui*] ha exigido al Ejecutivo el desarrollo de una nueva ley de extranjería en cuya elaboración participen colectivos de inmigrantes, partidos políticos y diversas entidades sociales. Los inmigrantes «jamás» han tenido participación en los proyectos legislativos que les afectan y «ya es hora» de que comiencen a ser tenidos en cuenta. En su opinión, la «solución» al problema de la llamada «economía sumergida» es «dar papeles» a todos los inmigrantes (Prats, 2004).

No obstante, el enfoque del PSOE va a cambiar en materia de inmigración entre su primera y segunda legislaturas. Sería bastante cierto decir que, en el año 2008, PP y PSOE coinciden bastante en muchos de sus planteamientos sobre esta cuestión. Así lo refleja la prensa (*El País*): «Mariano Rajoy anunció ayer en Zaragoza que su partido presentará en breve una reforma de la ley de extranjería basada en «orden, control y ley». En realidad, populares y socialistas coinciden en lo fundamental, aunque no hay previsto ningún pacto. La gran discrepancia consiste en que el PP quiere prohibir por ley las regularizaciones masivas» (Cué, Santamaría trata de recuperar autoridad entre sus diputados, 2008).

Legislar a largo plazo es otra de las ideas que se relacionan con una correcta gestión de la inmigración, puesto que una de las cuestiones más criticables en relación con la regulación de esta materia es que su regulación carece de estabilidad, como demuestran los múltiples cambios legislativos desde los años 2000 hasta 2009, especialmente. Los partidos políticos tienden a ser muy cortoplacistas en su visión de esta materia. Prueba de ello es que, cada vez

⁸⁰ Las citas tomadas de *El País* no incluyen el número de página, ya que, mientras en el resto de medios ha sido posible acceder al documento escaneado del original, *El País* solo da acceso a una versión en .html de la edición impresa. Por ello, en el capítulo de referencias bibliográficas y periodísticas de este trabajo se incluye el dato del enlace directo al documento electrónico, para su comprobación.

que se produce alguna situación que pone en evidencia las incongruencias o las carencias de la regulación de la inmigración o, simplemente, situaciones imprevistas, los partidos tienden a solicitar un cambio inmediato en la ley de extranjería, como si eso solo bastara para solucionar el problema. Así, por ejemplo (ABC, en 2005): “Las avalanchas en las fronteras de Ceuta y Melilla han puesto de relieve notables deficiencias en la legislación española sobre extranjería e inmigración” (ABC, 2005, pág. 4).

Frente a esta tentación de legislar a golpe de evento, abogados y ONG critican duramente que la ley de extranjería castigue a los inmigrantes y les deje con muy pocas posibilidades reales de vivir dignamente, como ocurrió a raíz del incidente derivado del lanzamiento de pelotas de goma por parte de la Guardia Civil mientras intentaba impedir (o controlar), en 2014, que unas personas inmigrantes alcanzaran las costas españolas de Ceuta (*El Mundo*):

Hay pelotas de goma que no se disparan en el agua. Se lanzan más allá de Ceuta y Melilla, directamente contra el ánimo de los inmigrantes y dificultando su vida hasta extremos insospechados. Son los agujeros negros de la ley de extranjería, una norma que ahora el Gobierno quiere cambiar para evitar, dice, más devoluciones ilegales. Abogados y ONG denuncian otros incumplimientos, lagunas y dificultades en la aplicación de la llamada LOEX (...) (Sanmartín O. , Las otras pelotas de goma, 2014, pág. 14).

Por el contrario, algunas voces solicitan que se saque esta cuestión de la lucha partidista cuyo único horizonte son las próximas elecciones, para dotarla de una mayor durabilidad y eficacia. Los continuos cambios legislativos, fruto de la inexistencia de políticas a largo plazo son criticables, y así lo hacen algunos expertos, como los que citamos a continuación (ABC):

Los procesos extraordinarios de regularización de inmigrantes, como el que acaba pasado mañana, y los continuos cambios legislativos han extendido la idea de que en España las vías legales para obtener los permisos de trabajo y residencia son secundarias. Según esa creencia, lo importante es entrar en el país, puesto que después, de una manera u otra, se acabarán consiguiendo los papeles. Es decir, provocan un «efecto llamada». Este efecto perverso de las políticas de inmigración, que contribuyen a la proliferación de la llegada irregular de extranjeros, se denuncia en un informe de la Fundación La Caixa. (...) Eliseo Aja abogó por que se elabore una estrategia legislativa a largo plazo, «unos ejes básicos duraderos en el tiempo y que sean conocidos por la población», al margen de qué partido político ocupe el poder. El estudio denuncia la proliferación de normativas —dos leyes en 2000, un reglamento general en 2001, dos nuevas leyes en 2003 y otro reglamento en 2004—, la falta de líneas claras y el exceso de improvisación. De ello responsabiliza por igual a PP y PSOE (M.J.F., Un estudio europeo denuncia la improvisación de las políticas de inmigración en España, 2005, pág. 19).

En la misma línea crítica se manifiesta el abogado defensor de los derechos de los migrantes, Pascual Aguelo (*Heraldo de Aragón*):

«Las políticas desarrolladas en estos años no han sido efectivas. Han generado graves tensiones en el campo social, unas crecientes situaciones de irregularidad y un importante déficit democrático. Hay que elaborar una nueva política migratoria no sujeta a los vaivenes electorales (en la última legislatura ha habido tres reformas de la Ley)», subraya Pascual Agüelo, responsable del Área de Extranjería del Colegio de Abogados de Zaragoza. (Figols, Expectación ante el nuevo Gobierno y posibles cambios en la Ley de Extranjería, 2004, pág. 6).

8.1.1.3 El modelo de gestión de la inmigración

Son varios los modelos políticos de gestión de la inmigración que se pueden aplicar. Los más clásicos, explicados someramente, son tres: a) la asimilación, por la que los extranjeros deben dejar de lado sus referentes sociales, culturales y religiosos para hacer suyos los de la sociedad de acogida, salvo en algunos aspectos estrictamente privados; b) el modelo multiculturalista, que respeta los referentes citados de cada colectivo y que no favorece las transferencias entre las personas (el denominado *melting pot*) y, en tercer lugar, c) el intercultural, que fomenta el verdadero intercambio entre personas y culturas, de tal forma que el resultado sea una sociedad nueva que se enriquezca con las aportaciones de unos y otros, desde el respeto mutuo, dentro de unas reglas del juego democráticas que tengan como marco de referencia los derechos humanos. El modelo español no está definido, y desde luego no en las leyes de extranjería. Y ello a pesar de que en ellas se haga referencia a la integración y al respeto de la identidad de los migrantes. Sí se puede afirmar que nuestro modelo no es abiertamente asimilacionista como el francés, ni multicultural como el británico, y que presenta rasgos que lo acercan al modelo intercultural canadiense, si bien, en mi opinión, no es gracias a la legislación de extranjería, sino al trabajo de las comunidades autónomas, entidades locales y ONG.

En este epígrafe voy a presentar algunas referencias a lo que dicen los actores sociales presentes en la prensa sobre cuál debería ser el modelo de gestión de la inmigración. Ya adelanto que son escasas, lo que viene a confirmar que, en general, no se tiene claro, por parte de partidos políticos y actores sociales, cuál ha de ser este modelo, al menos a nivel nacional.

En este sentido, el ejemplo más claro nos lo proporciona un editorial del diario *ABC*, previo a las elecciones generales del año 2004:

La aplicación simultánea de políticas que sancionen de forma efectiva la ilegalidad, prevengan la marginación y potencien la integración no agravante con los españoles habrá de conducir a una situación irrenunciable para evitar la fragmentación multicultural de la sociedad española; aquella situación en la que el inmigrante asuma la identidad política de la sociedad española, articulada con los valores constitucionales, pero también con los valores de la actitud normalizada de los ciudadanos españoles. La discriminación de la mujer, la difusión de ideas violentas y la aplicación de enseñanzas culturales segregacionista no son valores que deban implantarse en la sociedad española en aras del respeto cultural. (...) Su progresión ordenada [de la inmigración] es condición absoluta para una asimilación de los inmigrantes en la identidad política de cada Estado, a través de su integración laboral y cultural (*ABC*, 2004, pág. 21).

La cita es muy clarificadora sobre el posicionamiento de este diario, y aboga por una asimilación del extranjero en la identidad política española, así como por evitar una hipotética fragmentación multicultural de la sociedad española, mientras que lo único que se pide a los ciudadanos españoles es que mantengan una actitud normalizada hacia los extranjeros. No se sabe qué se querrá decir con esta “actitud normalizada”: si se refiere a que se ha de ver como normal que haya más extranjeros en España de lo que era habitual hasta esta época o que hay que considerarles tan “normales” como a los españoles. En cualquier caso, el posicionamiento de *ABC* es diáfano.

Cambiando de enfoque, *El País* muestra una de las pocas referencias encontradas sobre la forma de abordar la inmigración desde una perspectiva holística, recogida de boca del recién elegido Gobierno socialista en el año 2004:

El Gobierno tiene diseñado un plan de integración sociolaboral basado en una inmigración que llegue de forma legal y ordenada. Para ello se revitalizarán los convenios con los países de origen, se pondrán en marcha visados de búsqueda de empleo de tres meses, y se primará a los nacionales de los países que ejercen mayor presión migratoria. De forma que se vincule la inmigración con el mercado de trabajo, como paso fundamental para la integración en la sociedad. Además, se trabajará desde todos los ámbitos: ayuda humanitaria, prevención del racismo, educación, sanidad y reagrupación familiar (Granda, El Gobierno pondrá en marcha en septiembre un plan de integración social de los inmigrantes, 2004).

En similar sentido, aunque a nivel autonómico aragonés, se presenta el fenómeno migratorio desde una perspectiva positiva (*El Periódico de Aragón*): “«La política de inmigración -señaló el consejero [de Economía, Eduardo Bandrés]- no es una cuestión sólo de mercado de trabajo o de demografía, sino que abarca todos los aspectos relacionados con la igualdad de deberes y derechos de los ciudadanos, con especial atención a los derechos sociales como educación, salud, vivienda o servicios de ayuda a los más necesitados»” (*El Periódico de Aragón*, 2004, pág. 10).

Por otro lado, para algunas organizaciones defensoras de los derechos de los inmigrantes, las políticas migratorias gubernamentales se basan solo en el control y la criminalización de los extranjeros (*Heraldo de Aragón*): “(...) portavoz de SOS Racismo. «Se está desarrollando una política migratoria basada en el control policial y en la criminalización de la inmigración», añadió Belsué” (Figols, Unas 30.000 personas, condenadas a la ilegalidad, 2003, pág. 2). El mismo diario es capaz de ofrecer, en un editorial, su perspectiva sobre este asunto, que aboga por contar con la experiencia de quienes trabajan con los inmigrantes, desde un enfoque solidario (*Heraldo de Aragón*):

(...) la voz de las organizaciones que atienden el problema debería ser atendida por el legislador, así como la de países europeos y organizaciones internacionales con amplia experiencia. La inmigración es un hecho mayor en España y su gestión no puede confinarse al ámbito burocrático-administrativo. Afecta a la

dignidad, la conciencia, los principios de solidaridad y convivencia y al futuro demográfico y laboral de España, incluido el de sus pensionistas (Heraldo de Aragón, 2003, pág. 16).

8.1.1.4 La política del miedo para regular la inmigración

Aunque no son las más abundantes, resulta significativa la presencia de una serie de referencias, cuyos autores son representantes políticos, como se verá, que apelan al miedo o al alarmismo para justificar que hay que regular de forma restrictiva la inmigración. Se trata de apelaciones al “aquí no cabemos todos” o al “no hay recursos para todos”. Veamos algunos ejemplos.

En primer lugar, en relación con la fórmula de la limitación de espacio casi físico, uno de los titulares y de los textos más impactantes lo recoge *El Mundo* de boca del presidente del Gobierno, José María Aznar, en 2003:

Aznar afirma que España ‘estallará’ si siguen llegando inmigrantes ilegales. El presidente del Gobierno, José María Aznar, lanzó ayer un mensaje alto y claro: «Si sigue aumentando el número de inmigrantes a una velocidad vertiginosa, España acabará estallando». Hasta ahora, el jefe del Ejecutivo se había limitado a argumentar que la política del Gobierno consistía en defender la inmigración legal y en penalizar la ilegal. (...) Aznar subió el tono y pasó de decir que «España tiene una capacidad limitada de acogida» a realizar una aseveración claramente alarmista. (...) Aznar trató de convencer de la urgente necesidad de reformar la ley de extranjería. «Lo que está pasando con la inmigración en España es tan rápido y a tal velocidad que tenemos que adaptarnos rápidamente» (...) Aznar pronunció uno de los mensajes más duros contra la inmigración que se recuerdan en su boca. Durante su mitin en Vigo, el presidente también arremetió contra el PSOE por haber enarbolado la bandera del «papeles para todos» (Del Barrio A. , Aznar afirma que España ‘estallará’ si siguen llegando inmigrantes ilegales, 2003, pág. 10).

La segunda forma de alarmismo tiene que ver con la escasez de recursos sociales que puede conllevar el aumento de la inmigración. Así, *ABC*, en un editorial del año 2004, que ya citamos con anterioridad, se posiciona de la siguiente manera:

Los poderes públicos, especialmente Autonomías y Ayuntamientos, están asumiendo las prestaciones sociales de los inmigrantes, pero con un resultado preocupante en aquellas Comunidades con un alto índice de inmigración, donde las clases «nacionales» con rentas más bajas empiezan a sentir la competencia de los inmigrantes, cuyos parámetros socioeconómicos les hacen acreedores principales de las ayudas sociales (plazas de guardería, escolarización pública, becas de comedor, etcétera) (*ABC*, 2004, pág. 21).

En la misma línea, pero relacionada específicamente con el peligro que puede suponer la reagrupación familiar “incontrolada”, *ABC*, citando fuentes del Ministerio de Trabajo socialista, expresa, en 2008: “«Si no ponemos orden—aseguró un alto responsable del Departamento—, en cuatro o cinco años tendremos una sobrepoblación de dos millones de personas generada por la reagrupación con su consiguiente gasto en sanidad, educación, servicios sociales, etcétera»” (Guijarro, 2008, pág. 14). Por su parte, *La Vanguardia* recoge las palabras del

ministro socialista Corbacho:” Restringir el reagrupamiento al núcleo familiar –cónyuges e hijos menores de 18– evitará, según el Gobierno [socialista], la llegada de un millón de inmigrantes en cuatro años” (Merino, 2008, pág. 15).

Otro miedo tiene que ver con los problemas de convivencia que pueden generarse como consecuencia del descontrol de la inmigración irregular. Así, José Blanco, responsable del PSOE en 2010 dice (ABC):”Blanco aseguró que «la mayor incongruencia es tener descontrolados a los irregulares en España para que se generen guetos absolutamente ingobernables que deterioren la convivencia»” (Morcillo C. , Vic calla tras el dictamen de la Abogacía del Estado que avala empadronar «ilegales», 2010, pág. 20).

En último lugar, otra forma de alarmismo es la que tiene que ver con una convivencia difícil entre las personas y que relaciona inmigración y delincuencia. Por ejemplo, *El Mundo*, interpretando a Aznar:” Todo ello bajo la concepción, repetida por Aznar y otros dirigentes del PP, de establecer una relación directa entre el aumento de los índices de delincuencia y el incremento de la inmigración ilegal” (Garea, 2003, pág. 7).

8.1.2 Las Comunidades Autónomas y la ley de extranjería

A la hora de referirse al posicionamiento de las comunidades autónomas (CCAA), los diarios analizados presentan una serie de temas que son recurrentes. Concretamente, la prensa muestra que son cuatro los principales temas tratados. En primer lugar, el debate por la obtención de mayores competencias por parte de las CCAA en materia de inmigración, ya que son ellas, junto con los ayuntamientos, quienes prestan servicios de acogida a los migrantes que se encuentran en sus respectivos territorios. A pesar de la negativa inicial de los gobiernos centrales, primero en manos del PP hasta 2004 y luego del PSOE hasta 2011, a transmitir parte de dichas competencias, el gobierno socialista de Zapatero acabará cediendo a las CCAA un papel relevante en la concesión de los permisos de trabajo, a consecuencia de esta presión y, sobre todo, ante la necesidad de contar con el apoyo de CiU en el Congreso de los Diputados para poder reformar la ley de extranjería en el año 2009.

En segundo lugar, cada comunidad autónoma se posiciona políticamente ante la inmigración dependiendo de su situación particular, obviamente, pero también del color político del gobierno autonómico de turno. De esta forma, en Cataluña, la Generalitat será más o menos beligerante con el Gobierno central dependiendo de si quien gobierna la comunidad sea CiU o el PSC (aunque sea en coalición). CiU, no obstante, como acabamos de ver, al tener

una posición bisagra en el Congreso de los Diputados, va a mantener, en relación con este asunto, un papel muy relevante e influyente, al carecer el Gobierno de Zapatero de mayoría absoluta para poder legislar sin apoyos. Por su parte, la Comunidad de Madrid, en manos del PP, se muestra contraria a cualquier cesión de competencias desde el Estado y será beligerante en la reclamación de recursos para prestar servicios sociales a los inmigrantes, al ser una de las zonas con mayor densidad de población extranjera. Canarias, por su parte, al ser un punto de entrada muy importante de extranjeros, a bordo de pateras y cayucos, hace oír su voz para, por un lado, pedir al Gobierno que ponga freno a estas entradas y, por otro lado, para que descongestione su territorio de personas detenidas en sus centros de internamiento, enviándolas con destino a la península.

El tercer tema relevante es, precisamente, el efecto que tiene en las demás CCAA el traslado de inmigrantes desde Canarias al resto de la península, cuestión que genera tensiones entre el Gobierno y las CCAA, tanto por el hecho de los traslados en sí, que se hacen de forma opaca, como por la proporción del reparto, que las Comunidades más afectadas consideran injusto.

Finalmente, en cuarto lugar, es relevante el tema de cómo conseguir la integración de las personas migrantes. Aquí las CCAA tienen una labor básica y fundamental, que los medios reflejan con intensidad, especialmente en los diarios de ámbito regional como *La Vanguardia*, *Heraldo de Aragón* y *El Periódico de Aragón*.

8.1.2.1 La discusión sobre el reparto competencial en la gestión de la inmigración entre las Comunidades Autónomas y el Gobierno español

En primer lugar, como acabo de exponer, destaca el debate que gira en torno al reparto competencial que debe existir en materia de inmigración entre las CCAA y el Gobierno de la nación. En este sentido, por ejemplo, el diario *El Mundo* presenta la posición de los principales partidos políticos en esta materia coincidiendo con las elecciones autonómicas y municipales de mayo de 2003:

CiU. (...) en su programa municipal, la formación convergente es partidaria de que la elaboración y gestión del contingente de trabajadores extranjeros pase a manos de las comunidades autónomas, previa negociación con los municipios.

PP. Se opone a la cesión de competencias porque insiste en que la política de inmigración es global y no se puede trocear.

PSOE. Considera que la inmigración debe ser competencia del Gobierno central, pero estima que las autonomías deben tener una participación mucho más activa. Propone la creación de una Agencia

Española de Migraciones que «supere las caducas estructuras actuales» y centralice todos los trámites, con participación de las comunidades autónomas (Del Barrio A. , A la caza del voto multicolor, 2003, pág. 12).

Como se observa, el PP es contrario a que las CCAA y los ayuntamientos reciban competencias del Estado en materia inmigratoria, sobre todo cuando el partido que sustenta a dicho Gobierno estatal es el PSOE. Así se manifiestan representantes de este partido político en el año 2006 (*Heraldo de Aragón*):

Zapatero se ha empeñado en trasladar a la Comunidades Autónomas y a los Ayuntamientos la responsabilidad por los errores cometidos. De hecho, son las regiones y los municipios los que atienden con cuidados sanitarios, los que ofrecen educación y vivienda, aunque corresponda al Estado la situación jurídica de los inmigrantes, y por eso no es de recibo que pretenda trasladarnos esa obligación a través de la firma de convenios (Plantagenet-Whyte, 2006, pág. 39).

En última instancia, las CCAA consiguen, tras la reforma legal de 2009, tener ciertas competencias sobre inmigración que antes eran privativas del Estado. No obstante, como en otros ámbitos, si las competencias no van acompañadas de recursos económicos para desarrollarlas y gestionarlas, pueden ser más una carga que un logro. De ahí que se produzcan discusiones entre los representantes de las comunidades y del Gobierno central. Un ejemplo claro se produce en 2011, poco antes de reunirse en el foro que ambas partes tienen para tratar la inmigración: la Conferencia Sectorial de Inmigración (ABC): “El PP rechaza hacer los informes de arraigo si no hay más fondos. Los responsables de inmigración de las comunidades autónomas gobernadas por el PP acordaron ayer rechazar la transferencia de las nuevas responsabilidades en inmigración que prevé el borrador del Reglamento de la ley de extranjería, horas antes de reunirse con el ministro” (S.E., 2011, pág. 27).

En esta discusión destaca el deseo de muchas CCAA por participar en la elaboración del contingente anual de trabajadores extranjeros que se prevé que serán necesarios en cada territorio y que pueden ser contratados, en origen, legalmente. El propio Consejo General del Poder Judicial se alinea con esta idea en un informe que elabora en el año 2009, en relación con la reforma de la Ley de extranjería de ese año (ABC): “El informe critica que la nueva regulación de la contratación colectiva en los países de origen—que pasa a denominarse «contingente de trabajadores»— se haya omitido «toda mención a la participación de las Comunidades Autónomas»” (Colli N. , 2009, pág. 24).

8.1.2.2 Los posicionamientos políticos de comunidades autónomas concretas en relación con la inmigración

Centrándome ya en los posicionamientos políticos de los representantes de territorios específicos, la Generalitat catalana y los partidos políticos catalanistas son importantes protagonistas. Así, es destacable la repetida queja de la Generalitat catalana, o bien directamente por representantes de CiU en el Congreso de los Diputados, frente al Gobierno central, y que es especialmente frecuente entre los años 2003 y 2009, porque este no les otorga a las comunidades competencias deseadas en materia de inmigración, posición que defienden también las comunidades gobernadas por partidos diferentes al PP.

Este asunto llega a tal extremo que el presidente del gobierno catalán en 2003, Jordi Pujol, abre oficinas de contratación de inmigrantes fuera de España, sin contar con el visto bueno previo del Gobierno central, en aquel momento en manos del PP (ABC):

(...) la Generalitat de Cataluña abrió la primera oficina de selección de trabajadores inmigrantes en Varsovia. (...) Ignacio González [Secretario de Estado de Inmigración del gobierno del PP] le expresó entonces a Pujol su voluntad por buscar fórmulas de colaboración para que las oficinas de la Generalitat sean viables, pero siempre dentro del régimen general que otorga al Gobierno las competencias exclusivas en esta materia (Gallego, La contratación de inmigrantes le corresponde sólo al Gobierno, 2003, pág. 25).

En *El País* se hacen eco de esta posición del grupo catalán cuando se informa de la reforma de la ley de extranjería del año 2003: “El diputado de CiU Carles Campuzano reprochó al Gobierno que no haya sido capaz de admitir ninguna de sus correcciones al texto para otorgar a las comunidades autónomas una participación en la gestión de los flujos migratorios” (Rodríguez J. A., 2003). El diario *La Vanguardia*, como es lógico por su ámbito territorial, muestra esta exigencia catalanista con mucha frecuencia en sus noticias: “Las autonomías no podrán tener política de inmigración. El PP y el PSOE rechazarán hoy dar mayor participación a las comunidades autónomas en la política de inmigración durante el debate de la reforma de la ley de Extranjería en el Congreso. CiU votará en contra de la modificación. (...) alegó que son los gobiernos autonómicos los que al final deben asumir la prestación de servicios a las personas inmigradas” (EFE, Las autonomías no podrán tener política de inmigración, 2003, pág. 32).

El representante de CiU, Artur Mas, en un debate cara a cara con otro aspirante al gobierno de Cataluña en las elecciones autonómicas del año 2003, Pascual Maragall, del Partido de los Socialistas de Cataluña (PSC), deja meridianamente clara su posición y la de su partido en cuanto al papel que debe tener la Generalitat en materia de inmigración (*La Vanguardia*):

Nosotros hemos de poner límites en esta inmigración, y quien los pone, que es el Gobierno central, lo hace muy muy mal, porque se le cuela gente por todos lados. Y una vez que esa gente está aquí, lógicamente nosotros tenemos que hacer un esfuerzo para integrarlos y para prestar servicios públicos que presionan muy por encima el presupuesto. Pero lo tenemos que hacer. Entonces, nosotros ¿qué pedimos? Pedimos una cosa muy sencilla: que sean las instituciones catalanas, no el Gobierno de Madrid, las que puedan intervenir de una forma real en lo que es el control y la regulación de la inmigración. (...) y no podemos dejar que estos temas tan importantes para nuestro país se decidan exclusivamente desde Madrid (Antich, 2003, pág. 18).

Frente a esta reclamación catalanista, el gobierno socialista de Zapatero, en el año 2004, como hizo antes el del PP, se negaba a ceder parte alguna de esta competencia, argumentando que se trataba de una competencia considerada por la Constitución Española como exclusiva del Estado. Ello no obstante, se tiende la mano para aumentar la cooperación entre la administración central y las autonómicas, diálogo que, a juicio de la Secretaria de Estado de Inmigración, Consuelo Rumí, no había existido cuando gobernaban la nación los representantes del PP (*El País*): “Lo que no prevé el Gobierno, de ninguna manera, es traspasar las competencias de inmigración, tal como han reclamado algunas comunidades. «La Constitución deja muy claro que son competencias exclusivas del Estado». Lo que sí haremos, adelanta Rumí, «es potenciar una cooperación, que hasta ahora no ha existido, con los Gobiernos autonómicos para que participen en ciertas áreas»” (Granda, El Gobierno pondrá en marcha en septiembre un plan de integración social de los inmigrantes, 2004).

Esta actitud firme de CiU le lleva a no apoyar inicialmente la reforma socialista de la ley de extranjería que se tramita en el año 2009 (*El País*):

Hemos pedido que se dote a la Generalitat de más recursos para desarrollar competencias previstas en el Estatuto para intervenir en las concesiones de tarjetas de residencia, regularización por arraigo, contratación en origen, etcétera. Además, también queremos establecer un nuevo requisito para la obtención de la residencia de larga duración y es que demuestren su esfuerzo de integración en la comunidad autónoma en la que estén (Junquera, 2009).

Finalmente, esta presión conseguirá sus frutos, puesto que, en última instancia, CiU apoyará la reforma legal socialista a cambio de conseguir una mayor participación de las CCAA en inmigración (*El País*): “A cambio de su apoyo, los nacionalistas catalanes han logrado ampliar las competencias de las comunidades autónomas, especialmente las de la Generalitat de Cataluña” (Bárbulo, 2009). También lo expresa con gran claridad *ABC*: “El diputado de CiU Carles Campuzano estaba ayer «plenamente satisfecho» por el acuerdo alcanzado con el PSOE, ya que ha conseguido el blindaje de las competencias autonómicas sobre inmigración, que permitirá a la Generalitat de Cataluña la autorización inicial de permisos de trabajo y de residencia en su territorio, así como su participación en la política general de inmigración” (Calleja, El PSOE pacta con los nacionalistas una ley de extranjería a su medida, 2009, pág. 20).

Otra comunidad autónoma, la de Madrid, gobernada por el PP durante todo el periodo objeto de estudio, se enfrenta al Gobierno central socialista en materia de inmigración, especialmente porque considera que no se proporcionan a las CCAA los recursos financieros suficientes. Así, cuando se trata de determinar las consecuencias que la regularización extraordinaria de los inmigrantes en situación irregular que se llevará a cabo en el año 2004 podría tener, desde su punto de vista, en cuanto a que puede atraer a más inmigrantes de los que ya viven irregularmente en Madrid (el tan repetido “efecto llamada”) y cómo se va a financiar este aumento en el ámbito sanitario. *El Mundo* lo refleja así:

El consejero de Sanidad y Consumo de la Comunidad de Madrid, Manuel Lamela, pidió ayer al Gobierno central que aclare cómo se va a financiar, desde el punto de vista sanitario, la regularización de extranjeros sin papeles. Lamela se refería al anuncio que hizo el Gobierno de Zapatero de regularizar a los inmigrantes que acrediten un empleo. Esto podría provocar, según el titular de Sanidad, un «efecto llamada» que atraería a otros inmigrantes (Pulido, 2004, pág. 2).

La Comunidad Autónoma de Aragón también está presente, como no puede ser de otra manera, en este análisis, puesto que han sido dos los diarios aragoneses, *Heraldo de Aragón* y *El Periódico de Aragón*, utilizados como fuentes para este trabajo. La perspectiva aragonesa puede ser de interés por su posición como territorio con una población inmigrante que se encuentra ligeramente por encima de la media del resto de España, algo que no ocurre en las comunidades de Madrid o Cataluña, donde la presencia migratoria es mucho mayor. Así, en Aragón los responsables de la administración autonómica ven, en el año 2004, el fenómeno migratorio como algo positivo, si bien vinculado al mercado de trabajo (*Heraldo de Aragón*):

¿Cuál es el principal objetivo de su dirección general [de inmigración del Gobierno de Aragón] para esta legislatura? El objetivo es controlar la inmigración y conseguir la normalización de los extranjeros, que les veamos como iguales. La inmigración es un fenómeno necesario para Aragón: mejora la economía (el 7% de los trabajadores son extranjeros) [en 2004], es un síntoma de progreso social y soluciona el problema demográfico. Pero una política de puertas abiertas sería perversa. El mercado determina la necesidad de inmigrantes (Figols, Ángel Moreno: "El mercado determina la necesidad de inmigrantes", 2004, pág. 6).

El Presidente socialista del Gobierno de Aragón en 2004, Marcelino Iglesias, también se posiciona a favor de un mayor papel de las CCAA y de los ayuntamientos en materia de inmigración (*Heraldo de Aragón*): “¿Hay que cambiar la ley de extranjería? M.I.: «Uno de los asuntos urgentes que vamos a tratar con el nuevo Gobierno central es la política de inmigración. Soy partidario de que las Comunidades Autónomas y los Ayuntamientos participemos y nos impliquemos de forma directa en todas las políticas relacionadas con la inmigración»” (Valero J. L., 2004, pág. 22).

El otro foco importante, desde el punto de vista del posicionamiento de las comunidades autónomas, está en la Comunidad Autónoma Canaria, cuyos representantes políticos,

especialmente a través del partido político Coalición Canaria, hacen notar con periodicidad al Gobierno central la situación que sufren las islas en forma de una importante presión migratoria en sus costas, con especial relevancia en el año 2006. Por ello, exigen al Gobierno de la nación un mayor control que impida la llegada de más inmigrantes, junto a un incremento de los recursos económicos para cubrir sus necesidades en servicios sociales, sanidad y educación (ABC):

(...) Coalición Canaria. Su presidente, Paulino Rivero, ha reiterado que Zapatero ignora la frontera sur de España y no hace cumplir la ley de Extranjería, lo que, en su opinión, está provocando un volumen de población «que la Comunidad es incapaz de soportar». Una de las bases de todas las reivindicaciones (en materia de Sanidad, Educación o Infraestructuras) es el efecto que, sobre el reparto de estos recursos, tiene el espectacular crecimiento que la población del archipiélago ha experimentado en la última década (Alcalá, 2006, pág. 18)

Dicha exigencia se relaciona también con otro colectivo de inmigrantes que llega en las embarcaciones que arriban a las costas canarias. Se trata de los menores extranjeros no acompañados (a los que suele denominar, para abreviar, por las siglas MENA), que además suponen para el Gobierno canario un problema, ante la declarada falta de recursos para atenderlos (ABC):

(...) ya son 649 los menores inmigrantes que residen en Canarias. El número, que casi triplica la cantidad que la Comunidad se comprometió a recibir —250—, implica que el Gobierno regional tenga que destinar 18 millones de euros al año de su presupuesto para asumir este gasto adicional. «Las Islas no pueden acoger a todos los menores que han llegado y llegarán», dijo ayer Marisa Zamora, consejera de Asuntos Sociales, que reclamó de parte del Ejecutivo central una distribución más equitativa (Calvo & Sagastume, 2006, pág. 16).

Esta preocupación legítima de los responsables políticos canarios por la falta de recursos para la atención de las personas extranjeras que llegan a su territorio pierde su sentido cuando se tiñe de xenofobia y hace distinciones entre inmigrantes favoritos y no deseados, como desgraciadamente se muestra en el siguiente extracto de unas declaraciones del presidente de Coalición Canaria, Paulino Rivera, en 2006 (ABC):

La emigración europea, fundamentalmente británica, holandesa y alemana nunca ha supuesto un problema, más bien se ha encargado de levantar zonas de las islas absolutamente despobladas. Hoy en día, controlan importantes negocios de la Comunidad, disponen y administran medios de comunicación propios y son parte importante del electorado y las asociaciones profesionales. Otros colectivos, como el procedente de la India, también forman parte de la población establecida e integrada en la sociedad de Canarias. Pero la verdadera preocupación, política y no social (no existe alarma generalizada ni brotes de xenofobia significativos), es la inmigración que baja de los aviones, «con un visado de vacaciones y sin billete de vuelta», se queja Rivero. Este colectivo, generalmente procedente de Colombia, Argentina y Venezuela, supone el mayor número de nuevos residentes en Canarias (Alcalá, 2006, pág. 18)

8.1.2.3 La cuestión del traslado de inmigrantes desde Canarias a la península

Un aspecto que se trata con mucha frecuencia en los medios analizados es el relativo al traslado de inmigrantes en situación irregular desde las islas Canarias hacia otras CCAA. Tanto el Gobierno del PP, como el del PSOE, han utilizado este mecanismo para descongestionar los centros de internamiento de las islas, por lo que no parece haber grandes diferencias entre los dos grandes partidos en este tema. Así lo muestra *ABC*: “El Gobierno fleta dos vuelos diarios desde Canarias a la Península con ilegales que abandona a su suerte. Sólo en 2004 viajaron a Madrid 2.200 subsaharianos, que quedaron libres. El PSOE, que criticó la medida en la oposición, no sólo sigue los pasos del PP sino que la intensifica” (Morcillo C. , El Gobierno fleta dos vuelos diarios desde Canarias a la Península con ilegales que abandona a su suerte, 2005, pág. 16). No obstante, el PSOE defiende que lo está gestionando de mejor manera (*Heraldo de Aragón*): “Camacho y Rumí se defendieron de las críticas realizadas por el PP. De este modo, recordaron que los traslados de inmigrantes a la Península procedentes de Canarias se iniciaron en julio de 2002, «con la diferencia de que el actual Gobierno cuenta con el consenso de todas las administraciones, con la existencia de un protocolo y lo ha dotado de financiación» (que aumentó de 7 a 180 millones de euros), apuntó Camacho” (Europa Press, 2003, pág. 21).

El diario *ABC* explica con todo detalle cómo es el proceso por el que transitan las personas trasladadas:

En el caso de los subsaharianos sólo si se puede demostrar que proceden de Nigeria, país con el que existe un convenio, será posible el proceso de devolución; en caso contrario, los inmigrantes ingresan en uno de los centros de internamiento de Fuerteventura, donde pueden estar un máximo de 40 días y pasado ese tiempo son conducidos a la Península. En la terminal de carga de uno de los cuatro aeropuertos citados, un autobús o un furgón policial recoge a los irregulares y los traslada al centro de internamiento de la ciudad, donde se constata su llegada y quedan en libertad. En teoría después pueden ser detenidos por infracción a la ley de extranjería, pero como no hay dónde devolverlos, significaría empezar de nuevo. Su situación de ilegalidad permanente comienza así a consolidarse (Morcillo C. , El Gobierno fleta dos vuelos diarios desde Canarias a la Península con ilegales que abandona a su suerte, 2005).

Estos traslados producen quejas entre las CCAA, algunas de las cuales están disgustadas, bien por el hecho mismo del traslado, bien por sus condiciones poco transparentes, o bien por el desigual reparto de extranjeros entre sus territorios (*ABC*): “Madrid recibe 12.000 de los 19.000 inmigrantes enviados a la Península. (...) los traslados a la Península han logrado lo que parecía imposible hace un mes y medio: dejar los centros de internamiento canarios casi vacíos. (...) El Ejecutivo sostiene que los lugares de destino están condicionados por la existencia o no de centros de internamiento, pese a que para muchos de los clandestinos

trasladados el paso por los centros es un mero trámite” (Morcillo & Calvo, Madrid recibe 12.000 de los 19.000 inmigrantes enviados a la Península, 2006, pág. 21).

Este clima de enfrentamiento entre el Gobierno central y algunas CCAA es especialmente fuerte con Cataluña y la Comunidad de Madrid. Así, en el caso de Cataluña (*El Mundo*): “CiU protesta por el traslado de inmigrantes. (...) Mientras tanto, el Ministerio del Interior va trasladando a los sin papeles desde Canarias a distintos puntos de la Península. La Generalitat ya ha presentado una protesta formal por el envío de sin papeles a Cataluña sin ningún previo aviso” (Peral, 2003, pág. 12). En el caso de la Comunidad de Madrid (*El Mundo*):

La secretaria de Estado de Inmigración y Emigración, Consuelo Rumí, arremetió ayer duramente contra la Comunidad de Madrid, a la que acusó de manipular las cifras y de no acoger a ni un solo inmigrante subsahariano trasladado desde Canarias. (...) la consejera madrileña de Inmigración, Lucía Figar, quien acusó al Ejecutivo central de haber trasladado a la capital al 65% de todos los subsaharianos que llegan procedentes de Canarias tras haber pasado 40 días en un centro de internamiento (Del Barrio A. , 2006, pág. 21).

Dentro del conjunto de personas que son trasladadas, merece especial atención la situación de los ya citados menores no acompañados, que deben ser acogidos y tutelados por las CCAA donde se encuentren. Dada la congestión de Canarias, estos menores son también objeto de traslados, si bien los medios se hacen escaso eco de este colectivo en comparación con el interés que muestran por el hecho de los traslados en sí. El diario *El Periódico de Aragón* lo muestra así:

Los representantes de las diez comunidades autónomas que se reunieron ayer en Canarias para hablar de la situación de los menores inmigrantes no acompañados que están en centros de acogida de las islas, han dado una respuesta positiva para que algunos sean trasladados a otras regiones, entre ellas Aragón. (...) La prioridad, dijo la consejera Inés Rojas, es que en la modificación de la ley de extranjería se establezca cómo gestionar la situación para evitar que los menores salgan de sus países. (...) se trataba de buscar una solución para descongestionar los centros de acogida de Canarias, en los que hay 1.425 menores inmigrantes no acompañados (Agencias, Aragón acogerá a más niños inmigrantes desde Canarias, 2009, pág. 16).

8.1.2.4 Las comunidades autónomas y la integración de los inmigrantes

Pasando a otro aspecto destacado del papel de las CCAA en materia de inmigración que se menciona regularmente en la prensa, en las piezas analizadas abundan las referencias a la cuestión de la integración de los inmigrantes, vinculada a las CCAA. Este enfoque es especialmente frecuente, sobre todo, a partir de la reforma de la ley de extranjería del año 2009, ya que, desde entonces, serán las CCAA quienes deban acreditar que los inmigrantes que deseen obtener determinados permisos han realizado el esfuerzo de integración requerido (*El*

País): “Integración. Las comunidades autónomas acreditarán el esfuerzo de integración de los inmigrantes como un complemento para suplir la carencia de otros requisitos a la hora de renovar sus documentos de residencia” (Bárbulo, 2009, pág. 17).

Incluso, más aún, en Cataluña se primará en 2010 el conocimiento del catalán por parte de los inmigrantes, ya que facilitará que obtengan el certificado de arraigo que deben elaborar las CCAA, lo que provoca bastante revuelo, sobre todo en medios nacionales, al primarse el conocimiento del catalán sobre el castellano. Así en el diario *El Mundo*:

Saber catalán será de gran ayuda para el inmigrante que quiera acceder a la nacionalidad por residencia. Al menos, a los que vivan en Cataluña. El Parlament aprobó ayer la Ley de Acogida, que premia a los recién llegados, si acreditan que conocen esa lengua, con beneficios para obtener papeles. (...) El Gobierno catalán será quien elabore el informe previo a la expedición de los certificados de arraigo social que permiten la regularización de los inmigrantes (Sastre, 2010, pág. 18).

La posición del PP, en este aspecto, es totalmente contraria, ya que considera que es suficiente con el conocimiento del español y que no se debe priorizar el conocimiento del catalán (*ABC*): “El diputado del PP Rafael López criticó que «el catalán sea el peaje para que los inmigrantes obtengan papeles»” (Cañizares, La Generalitat relega el castellano para dar el carné de arraigo a los inmigrantes, 2010, pág. 20). Abundando en ello (*El Mundo*): “Los populares reaccionaron ayer con contundencia frente al propósito declarado por la Generalitat de convertir el catalán en un requisito básico para la renovación de los permisos de residencia de los inmigrantes. (...) el conocimiento del castellano es un «deber» para los españoles y por extensión, para los propios inmigrantes” (Remírez de Gamuza & González, 2011, pág. 11). En el mismo sentido crítico a esta medida de la Generalitat se manifiestan en la pieza periodística citada, la Asociación Catalana de Profesionales de la Extranjería y el sindicato Comisiones Obreras. Por el contrario, las asociaciones de inmigrantes son favorables ya que: “pidieron ser «unos catalanes más, con los mismos derechos, deberes y oportunidades»” (Remírez de Gamuza & González, 2011, pág. 11).

Este asunto de la ley de acogida catalana aún colea en 2011 y, prueba de ello, es que será recurrida ante el Tribunal Constitucional por la Defensora del Pueblo (*El Mundo*): “La Defensora del Pueblo en funciones, María Luisa Cava de Llano, recurrió el pasado verano ante el Tribunal Constitucional la Ley de Acogida catalana por los artículos que hacen referencia a «la adquisición de las competencias básicas en lengua catalana» y a la prioridad del catalán sobre el castellano en el servicio de primera acogida” (Mayor & Sanmartín, 2011, pág. 16).

Cambiando de enfoque, pero sin dejar el tema de la integración, se pone de manifiesto en la prensa que la Generalitat catalana es una de las comunidades pioneras en las políticas que

favorecen la integración en la inmigración (*El Mundo*): “Cataluña, que desarrolla la competencia exclusiva en primera acogida que le otorga el Estatut, es la primera comunidad que establece un marco legal para la integración de la inmigración” (Sastre, 2010, pág. 18). También la Comunidad de Madrid está presente en la prensa analizada en este aspecto, a través de referencias a su Plan Regional para la Inmigración (2001-2003), al hilo, por ejemplo, de la creación de un Centro de Día para Mujeres Iberoamericanas del distrito de Tetuán, donde las inmigrantes esperan tener, según muestra *ABC*, “un punto de encuentro [que] les ayude a ampliar su formación, a poder recibir orientación social, jurídica y psicológica; a que les puedan interpretar la ley de extranjería; incluso, a encontrar empleo y a regular su situación como inmigrantes. Buscan, en definitiva, poder integrarse en la sociedad madrileña sin renunciar, por ello, a sus raíces” (Serrano, 2003, pág. 38).

En Aragón, de igual forma, se trabaja en materia de integración desde la administración autonómica, con su correspondiente plan (*Heraldo de Aragón*): “el Plan es fruto del consenso entre el Gobierno de Aragón y los agentes sociales. Contempla 169 medidas en 7 áreas fundamentales: educación, empleo y formación, salud, vivienda, servicios sociales, asistencia jurídica y sensibilización” (Figols, Ángel Moreno: “El mercado determina la necesidad de inmigrantes”, 2004, pág. 6). Más aún, el Presidente del Gobierno de Aragón, Marcelino Iglesias (M.I.), en el año 2004 manifiesta con claridad en una entrevista que la inmigración es necesaria para la comunidad (*Heraldo de Aragón*): “La inmigración ¿es uno de los factores para resolver el problema demográfico de Aragón? M.I.: «Sin duda. Integrar a la población inmigrante es uno de nuestros principales retos. A corto plazo, sólo podemos crecer demográficamente integrando a los inmigrantes»” (Valero J. L., 2004, pág. 22). Además, se reconoce en Aragón el esfuerzo que debe hacerse en materia de integración, con el apoyo imprescindible del Gobierno de la nación. Pedro Coduras, jefe de la Oficina de Inmigración del Gobierno de Aragón, lo tiene claro (*Heraldo de Aragón*):

«El Gobierno de Aragón está trabajando a favor de la integración, basada en considerar a las personas migrantes como ciudadanos, sujetos de derechos y deberes en pie de igualdad. Integración, no asimilación y, por tanto, respetando a las diferentes tradiciones culturales, siempre que respeten escrupulosamente los valores democráticos que reconoce y obliga nuestra Constitución. En esta tarea no estamos solos. Desde 2005, Aragón recibe apoyo presupuestario y de planificación del Gobierno de la Nación, que está permitiendo reforzar servicios públicos (...)» (Coduras, 2006, pág. 38).

No obstante, no todo es idílico en Aragón. Se detectan carencias en la atención a los menores extranjeros no acompañados y así lo muestra el diario *El Periódico de Aragón*: “La Casa San José, un dispositivo de la Hermandad del Santo Refugio en el que se acoge desde hace tres años a menores inmigrantes, cerrará sus puertas el próximo 31 de diciembre al no

poder esta entidad «asumir» el coste del mantenimiento de los chavales y considerar «insuficiente» la asignación percibida del Gobierno de Aragón (...) el Refugio rio puede asumir el coste de menores que están tutelados por la DGA»” (Carrey, 2009, pág. 13).

8.1.3 Los ayuntamientos y la regulación de la inmigración

En este apartado vamos a observar que la prensa analizada apenas articula sus mensajes alrededor del papel de los ayuntamientos en cuestiones jurídicas relacionados con la ley de extranjería, algo que tiene su sentido, ya que las entidades locales no tienen competencias jurídicas en la materia. Solo cuando algunos ayuntamientos se exceden en sus competencias, como en el caso de la prohibición del *burka* en Lérida o la negativa a empadronar a personas inmigrantes en situación irregular por parte de los municipios de Vic y Torrejón de Ardoz, exigiendo requisitos que no están previstos legalmente, los ayuntamientos saltan a la palestra mediática. Circunstancialmente, los ayuntamientos aparecen en los medios analizados quejándose de la falta de recursos para la prestación de servicios sociales que deben dar a las personas extranjeras en situación irregular, o bien para favorecer la mejor integración y convivencia entre personas autóctonas y extranjeras, cuestiones ambas en las que coinciden con las CCAA.

Por su parte, los partidos políticos no pierden ocasión para convertir cuestiones locales en generales, llevándolas al debate nacional, algo a lo que contribuye la prensa. El Gobierno del PSOE intenta defender el orden establecido en materia de extranjería cuando algunos ayuntamientos quieren dejar de empadronar por su cuenta. Por su parte, el PP, partido que tradicionalmente defiende el orden, no puede apoyar que se incumplan las leyes, pero aprovecha la situación para pedir que se cambie la normativa. Cuando una localidad gobernada por este partido, como Torrejón de Ardoz, se comporta de forma similar a otras, incumpliendo la ley, lo justifica, salvo excepciones.

Sin embargo, el tema estrella en este ámbito local es, sin duda, el relacionado con el uso del padrón municipal de habitantes como herramienta de control de la inmigración irregular, sobre todo mediante la posibilidad legal que se abre en 2003 para que la Policía pueda cruzar los datos de diversas administraciones públicas con los datos del padrón, algo que provoca una agria polémica entre los defensores de los derechos humanos y el partido del Gobierno en aquel momento, que es el PP.

8.1.3.1 *La problemática derivada de la inscripción en el padrón municipal de habitantes de los inmigrantes desde la perspectiva de los ayuntamientos*

Las entidades locales, especialmente los ayuntamientos, y también las comarcas, tienen un papel fundamental, por su cercanía a los ciudadanos, a la hora de prestar servicios sociales y fomentar la convivencia. En materia de regulación de la inmigración, sin embargo, las entidades locales no tienen capacidad para legislar. No obstante, los ayuntamientos son los encargados legalmente de gestionar el denominado padrón de habitantes de sus respectivos municipios. Se trata de una base de datos que identifica a las personas que residen en sus términos municipales. Vamos a ver que este padrón será protagonista en muchas de las piezas periodísticas analizadas, puesto que el hecho de estar empadronado otorga a la persona extranjera residente, según la normativa de extranjería, el derecho a ser beneficiario de una serie de servicios sociales, como el acceso a la educación obligatoria y a la sanidad, entre otros. Este derecho a la sanidad, que tienen los ciudadanos españoles sin mucha discusión (a pesar de que ha habido colectivos que han tenido vedado, durante bastante tiempo, el acceso a la sanidad pública de forma gratuita, como algunas profesionales liberales) se extiende, por la ley de extranjería, tanto a extranjeros en situación legal como ilegal (excepción hecha del acceso al sistema sanitario, salvo en casos muy concretos, a partir de 2011, que se limitó gravemente para los extranjeros sin permiso de residencia). De ahí que el poder empadronarse sea un requisito de especial relevancia para los extranjeros.

A partir de determinado momento, algunos ayuntamientos como el de Vic en la provincia de Barcelona, o el de Torrejón de Ardoz, en Madrid, van a plantear problemas para empadronar a las personas extranjeras que no tengan la documentación en regla, con el consiguiente revuelo jurídico, político, social y mediático, por todo lo que este hecho conlleva. Si empezamos con la situación provocada por el ayuntamiento de Vic, su posición se sustenta, según su alcalde (de CiU), en lo siguiente: "El alcalde de Vic (Barcelona), Josep Maria Vila d'Abadal (CiU), se resignó ayer a acatar la ley y a inscribir a todos los inmigrantes, también a los que están a la espera de obtener el permiso de residencia (...) advirtió de que la decisión de empadronar a inmigrantes en situación irregular «puede tener grandes costes sociales en el futuro» si no se discuten los criterios para llevar a cabo la inscripción en el padrón" (Ribalaygue, 2010).

Desde la Generalitat catalana, en manos del denominado "tripartito" (PSC, ERC e ICV-EUiA) entre 2003 y 2010, se rechaza que no se empadrene (ABC):

(...) el Gobierno catalán, que ayer sí aseguró tener una postura común al respecto y se mostró contundente al afirmar que «todos los ayuntamientos catalanes empadronan a todos los inmigrantes». (...) «Que el Ministerio de Interior clarifique con qué documentación deben identificarse» los inmigrantes, concluyó Nadal [del PSC]. (...) Rubalcaba [Ministro del Interior del PSOE], sin embargo insistió en el «derecho» de los inmigrantes ilegales a ser empadronados. (...) la postura del Gobierno a favor de empadronar ilegales (Anguera de Sojo, 2010, pág. 17).

Para atajar cualquier duda desde el punto de vista jurídico, el Gobierno encarga a la Abogacía del Estado un dictamen sobre las funciones del padrón municipal de habitantes (ABC):

Vic calla tras el dictamen de la Abogacía del Estado que avala empadronar «ilegales». No resulta procedente denegar la inscripción en el padrón a los extranjeros aunque no residan legalmente en España y para hacerlo se considera válido y suficiente un pasaporte aunque no se acompañe de visado. Estas son las dos conclusiones básicas a las que llega la Abogacía del Estado en un informe realizado después de que el Ayuntamiento barcelonés de Vic solicitase a Interior precisiones sobre el empadronamiento de irregulares. (...) utilizan un dato fáctico —domicilio habitual—y no un dato jurídico —residencia legal— como base o fundamento de la inscripción en el padrón; que en ninguno de esos preceptos legales se distingue entre españoles y extranjeros (algo que en todo caso debería haber previsto el legislador); que «no es competencia de los ayuntamientos comprobar la residencia legal del extranjero» y que la inscripción padronal «no es un acto administrativo idóneo para que de él se extraigan consecuencias jurídicas ajenas a su función» (Morcillo C. , Vic calla tras el dictamen de la Abogacía del Estado que avala empadronar «ilegales», 2010, pág. 20).

Otro caso paradigmático es el del ayuntamiento de Torrejón de Ardoz (Madrid), que también se niega a empadronar a inmigrantes en situación irregular, si bien la excusa es evitar el hacinamiento de estas personas en viviendas poco dignas. Estos hechos llevarán al enfrentamiento político entre el PP, que gobierna tanto en el citado ayuntamiento como en la Comunidad de Madrid, y los partidos de la oposición (*El Mundo*):

PSOE e IU señalan ahora a Torrejón de Ardoz. El alcalde niega ilegalidades, pero reconoce limitaciones en el empadronamiento (...) los grupos parlamentarios del PSOE e IU en la Asamblea de Madrid señalaron ayer a Torrejón de Ardoz para pedirle a la presidenta de la Comunidad madrileña, Esperanza Aguirre, que se cumpla la ley también en el citado municipio en lo referente al empadronamiento. Según estos grupos, el consistorio veta igualmente a los sin papeles, toda vez que no incluye en el padrón a los inmigrantes en cuyo pasaporte figure el visado de turista. (...) Pedro Rollán (PP). «Es más, en Vic no empadronan a sin papeles; en Torrejón sí. Lo que pasa es que hay unos requisitos de habitabilidad mínimos para evitar pisos patera y camas calientes y que esta gente sufra en manos de unos desalmados» (Redacción de *El Mundo*, 2010, pág. 5).

Estos hechos son utilizados por el PP para atacar al Gobierno central socialista en el tema de la inmigración. Por un lado, el PP se manifiesta a favor de que se empadronen a todos los inmigrantes, a pesar de que alguno de sus ayuntamientos no siga este criterio, pero, por otro lado, ataca al PSOE para que vuelva a reformar la ley de extranjería y la haga más exigente (*El Mundo*):

El PP pide que Corbacho hable de Vic en el Congreso. El PP considera necesario que el ministro de Trabajo e Inmigración, Celestino Corbacho, acuda al Congreso a explicar lo que está ocurriendo en el Ayuntamiento de Vic (Barcelona), que se niega a empadronar a los inmigrantes que no tienen

documentación a pesar de que las corporaciones están obligadas legalmente a inscribir en el padrón municipal a todas las personas que viven en su municipio. (...) La petición del PP se produce después de que su líder, Mariano Rajoy, reclamara el sábado que sea revisada a fondo la ley de extranjería, que ha sido modificada por el Congreso hace sólo un mes. (...) En el PP están en contra de la negativa del Ayuntamiento de Vic a empadronar a esos inmigrantes pero creen que la ley actual debe ser más estricta con la inmigración irregular (Yanel, El PP pide que Corbacho hable de Vic en el Congreso, 2010, pág. 17).

En un difícil equilibrio, el PP es capaz de atacar la postura de Vic (gobernado por CiU) y defender la de Torrejón de Ardoz (gobernado por su partido) (*El Mundo*): "Hernando niega la comparación entre los casos de Vic y de Torrejón: «Se pueden endurecer los requisitos para el padrón, como hizo Torrejón contra los pisos patera, [al exigir a extranjeros y nacionales una superficie mínima de habitabilidad] pero no se puede negar el padrón a los sin papeles, como ha hecho Vic»" (Remírez de Ganuza, El PP catalán pide un debate interno sobre el padrón y la Ley de Extranjería, 2010, pág. 14). En contra de esta opinión, el alcalde de Madrid, Alberto Ruíz-Gallardón, también del PP, se manifiesta en contra de que los ayuntamientos añadan requisitos para el empadronamiento que perjudiquen a los extranjeros, ya que ello dañaría sus derechos fundamentales (*El País*):

(...) «limitar los derechos de los inmigrantes a empadronarse significa privarles de los derechos y de las prestaciones sociales imprescindibles para asegurar su supervivencia y garantizar su dignidad». Por ello, se preguntó «qué se conseguiría negando esas prestaciones básicas con esas limitaciones», y aludió a que esa decisión conduciría a los inmigrantes 'sin papeles' «quizás a la exclusión y la marginalidad» (...) «el padrón es un registro de situaciones de hecho y no de derecho, y eso significa que tiene que reflejar la realidad con independencia de si la residencia es legal o no, y del derecho que tenga la persona que ocupa el domicilio. La misión del padrón es constatar la residencia y no controlar los derechos de los residentes», zanjó (Abdelrahim, 2010).

Alejándonos de posicionamientos políticos y analizando el padrón desde lo que realmente es, así como su vinculación con el ejercicio de una serie de derechos humanos en el ámbito social, es muy clara la siguiente idea que expresa el columnista Pedro Simón (*El Mundo*):

Una obligación y un derecho. ¿Qué dice la ley sobre el empadronamiento? El padrón está regulado en la ley de extranjería y en la Ley de Bases del Régimen Local. El artículo 6º de la ley de extranjería dice que los ayuntamientos tienen la «obligación de incorporar en el padrón a los extranjeros que tengan su domicilio en el municipio». (...) independientemente de su condición legal. Es el Instituto Nacional de Estadística el encargado de desarrollar la normativa. El objetivo es conocer la población real de España. (...) ¿Qué supone estar empadronado? Con el empadronamiento, una persona en situación clandestina accede a la tarjeta sanitaria, a la escolarización de sus hijos y a ciertos servicios sociales básicos que se recogen en la Declaración de Derechos Humanos. Igualmente, es la principal prueba para acreditar el arraigo (Simón, 2010, pág. 4).

Por su parte, las asociaciones de inmigrantes se defenderán frente a estas medidas de los ayuntamientos de Vic y de Torrejón de Ardoz, proponiendo recurrir estos actos ante el Tribunal Constitucional y tachando estos hechos de xenófobos (*El Mundo*): "Diversas entidades y asociaciones de inmigrantes estudiarán presentar un recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional (TC) contra los requisitos impuestos en Vic y Torrejón de Ardoz para empadronar

a los ciudadanos inmigrantes, porque creen que son «ilegales y xenófobas» y conculcan la ley de extranjería” (Redacción de El Mundo, 2010, pág. 5).

8.1.3.2 El padrón municipal de habitantes como instrumento para la gestión de la inmigración

Otra vertiente del padrón municipal de habitantes tiene que ver con su utilización, por parte del legislador, como instrumento de gestión de la inmigración. A partir de ahí, van a ser múltiples los posicionamientos de partidos políticos, sindicatos, ONG y asociaciones de inmigrantes.

El PP hizo uso de este enfoque en la reforma de la ley de extranjería del año 2003 y así lo reflejó ABC: “Empadronamiento. El nuevo texto incorpora los actuales criterios de empadronamiento de inmigrantes e incluye medidas que suponen en la práctica un endurecimiento de estos requisitos. Se trata de evitar el «coladero» de irregulares que se produce a través del Padrón municipal como consecuencia del escaso rigor que aplican muchos ayuntamientos a la hora de empadronar a inmigrantes irregulares” (Gallego, El Gobierno reformará por cuarta vez la ley de Extranjería para combatir la inmigración ilegal, 2003, pág. 12). El PP justifica la medida (*Heraldo de Aragón*):

Un temor de las asociaciones y de los propios inmigrantes es que ahora se persiga a los que están en situación irregular. Una señal es que la Policía puede acceder a los datos, hasta ahora confidenciales, de los censos municipales. «Esto servirá para saber cuántos están empadronados y cuál es su situación. No significa que vayan a aumentar los expedientes de expulsión», añadió Fernández Miranda [Secretario de Estado de Inmigración en 2003] (Figols, Desinformación y muchas críticas en el primer día de la nueva Ley de Extranjería, 2003, pág. 2).

Precisamente, otra cuestión polémica relacionada con el padrón es la que permite que la Policía pueda acceder al mismo para comprobar si una persona extranjera en situación irregular se encuentra inscrita. Se trata de un acceso que podría vulnerar derechos fundamentales del ciudadano extranjero como el derecho a la protección de sus datos personales, por ejemplo, y provocar abusos. Para hacerse una idea del alcance de la medida (*El Mundo*):

La nueva ley también endurece los requisitos para empadronarse en el municipio. Los inmigrantes deberán presentar un documento acreditativo de su identidad y renovar cada dos años su inscripción. También se refuerza la obligación de poner al día el padrón con un intercambio de datos entre el Instituto Nacional de Estadística (INE) y la policía. (...) la Administración del Estado tendrá acceso directo a los ficheros de extranjeros de la Agencia Estatal de Administración Tributaria, la Tesorería General de la Seguridad Social y el INE (en lo relativo al padrón), sin necesidad del consentimiento de los interesados (...) (Del Barrio A. , La nueva Ley de Extranjería omite la regularización para inmigrantes que lleven cinco años en España,

2003, pág. 17).

El PSOE se muestra de acuerdo con el PP en permitir este acceso policial, si bien no es una cuestión pacífica en su seno. Así (ABC): “Los socialistas creen necesario establecer más garantías de acceso a los datos del Padrón por parte de la Policía, como establece el texto del Gobierno (...) El PSOE introduce una enmienda que prevé la estricta sujeción de esos accesos a las garantías y finalidades contempladas en la reforma” (Gallego, Un acuerdo en punto muerto, 2003, pág. 21). Pascual Maragall, del PSC, se muestra contrario a esta postura, postulando incluso, la desobediencia de los ayuntamientos a la medida (ABC):

Maragall discrepa del PSOE y pide que no se cedan datos de inmigrantes a la Policía. Los socialistas pactaron con el PP esta medida incluida en la reforma de la ley de extranjería (...) El candidato socialista a la presidencia de la Generalitat, Pascual Maragall, se desmarcó ayer de su partido al manifestar que «no es bueno que la Policía meta las narices» en el padrón municipal para localizar inmigrantes ilegales y al pedir a los ayuntamientos que no se los faciliten (Cañizares, Maragall discrepa del PSOE y pide que no se cedan datos de inmigrantes a la Policía, 2003, pág. 21).

También el Defensor del Pueblo del momento, Enrique Múgica, antiguo ministro del PP, se posiciona sobre este tema, si bien de una forma que no deja de ser sorprendente en un representante de una institución que debe velar por los derechos fundamentales de todas las personas, puesto que va a postular que esta medida es respetuosa con la Constitución, en una entrevista realizada por el diario ABC:

ABC: Hay un punto de esta reforma que ha sido polémico, que es la posibilidad de que la Policía utilice los datos del padrón para detectar bolsas de inmigrantes irregulares. ¿Es partidario de esta medida? [E. Múgica] (...) el padrón es un instrumento al que los ciudadanos pueden acceder y por tanto también puede ser consultado por la Policía. Este aspecto ya se ha cuestionado ante la Institución. En los próximos meses habrá una resolución teniendo en cuenta lo que establece la Ley de Protección de Datos y coordinando todos los intereses y derechos que entran en colisión (Muñoz, 2004, pág. 11).

Abogados defensores de los derechos humanos están totalmente en contra de esta disposición (*El Mundo*): “Según Pascual Aguelo, experto jurídico en migraciones del Colegio de Abogados de Zaragoza, que la policía pueda acceder a los datos del padrón, de las compañías aéreas o de los notarios, tal y como recoge la ley de extranjería, «vulnera el derecho a la intimidad de las personas»” (Sanmartín O. R., Expertos, abogados y profesores contra la reforma de Extranjería, 2003, pág. 21). También el Consejo General de la Abogacía Española (*Heraldo de Aragón*): “El Consejo General de la Abogacía entiende que estas novedades violan el artículo 18 de la Constitución (derecho al honor y a la intimidad), y en particular su punto 4, que garantiza que la ley limitará el «uso de la informática» a fin de evitar abusos. El acceso de la Policía a los datos de los padrones municipales es simplemente «inconstitucional», según los juristas del Consejo” (Sáiz-Pardo M. , 2004, pág. 23).

Hay que tener presente que esta medida de permitir el acceso policial al Padrón tiene un efecto directo sobre las personas que se encuentran en situación irregular, puesto que el padrón les permite acceder a múltiples servicios sociales básicos, como la educación o la sanidad. Así lo refleja *El País* en un artículo de opinión firmado por el periodista Xavier Rius Sant: "Ahora, gracias a la nueva ley, la policía accederá a estos datos, con lo que podrá localizar fácilmente a quienes están en situación irregular. Ello comportará que por temor muchos inmigrantes desistirán de estar en el padrón municipal. Y sin este requisito no tendrán derecho ni a la educación para sus hijos, ni a la sanidad" (Rius Sant, 2003).

De ahí que sea coherente la postura de múltiples ONG defensoras de los derechos de los inmigrantes, en contra de la reforma (*El País*):

Las ONG afirman que la ley de extranjería atenta contra la intimidad. Varias asociaciones piden a los inmigrantes que no se empadronen. Las ONG dijeron ayer que la reforma de la ley de extranjería que entra en vigor mañana permitirá a la policía acceder a los datos de los inmigrantes empadronados. Según el presidente de la Asociación Pro Derechos Humanos (Apdha), Rafael Lara, «este precepto de la ley atenta contra el derecho a la intimidad y pone en peligro la permanencia en España de los inmigrantes, ya que pueden ser localizados y expulsados». La reforma de la ley de extranjería introduce cambios que van a provocar, según Andalucía Acoge y la Asociación Pro Derechos Humanos de Andalucía (Apdha), «la pérdida total de los derechos de los inmigrantes». (...) al no hacerlo, pierden el derecho a la sanidad pública y tampoco van a poder probar el tiempo que llevan residiendo en España en el momento de intentar legalizar su situación (Coullaut, 2003).

Otra novedad que se introduce en esta reforma de 2003 tiene que ver con un aspecto aparentemente menor, pero que tiene gran relevancia práctica. Se trata de la obligación de las personas extranjeras de tener que renovar su inscripción en el padrón cada dos años. De no hacerse así, se les borraría de la base de datos y podrían perder los derechos asociados a ello. Esto es criticado, entre otros colectivos, por los sindicatos y las asociaciones de inmigrantes (*El Periódico de Aragón*):

Los sindicatos y las asociaciones de inmigrantes consideran que esta renovación es un acto discriminatorio puesto que sólo se exige a los inmigrantes y no al resto de ciudadanos. Sin embargo, algunas entidades de ayuda a los extranjeros no comunitarios sostienen que facilitará la legalización de personas sin papeles que podrán acceder a los servicios sociales, sobre todo el sanitario. (...) la inmensa mayoría de los inmigrantes que viven en Aragón desconocen que han de actualizar su inscripción en el padrón municipal (Valero F., 2005, pág. 2).

Sin embargo, desde el Instituto Nacional de Estadística (INE) se ofrece otra perspectiva (*El Periódico de Aragón*):

El objetivo del cambio legal era descubrir la bolsa de extranjeros empadronados que se habían trasladado a otro país o regresado al suyo sin darse de baja. O incluso aquellos que se habían censado a través de familiares sin llegar a pisar nunca suelo español. (...) la presidenta del INE, Carmen Alcaide, admitió ayer que (...) las consecuencias para los extranjeros serán nulas. Aunque a efectos estadísticos hayan sido excluidos, sus nombres siguen constando en los padrones y seguirán constando hasta que se agoten los plazos que tienen para recurrir. Y siempre que quieran podrán volver a dar de alta (*El Periódico de*

Aragón, 2006, pág. 11).

Para finalizar este repaso sobre las cuestiones relacionadas con el padrón y la inmigración tratadas en la prensa, me parece muy relevante la siguiente manifestación de Mariano Rajoy, líder del PP en 2010, sobre los derechos sociales de los inmigrantes en situación irregular (*La Vanguardia*):

Rajoy plantea dar educación y médico a los 'sin papeles' sin empadronarse. El líder del PP quiere una ley de Extranjería dura que garantice "control y orden". (...) dijo que es necesario desvincular el padrón municipal de los derechos básicos de la sanidad y educación. "Creo que si los derechos de sanidad o educación no los garantizara el padrón, sino que se garantizaran por el mero hecho de ser seres humanos, sin ningún documento, ya nos evitaríamos muchos problemas", declaró. (...) y defendió en su intervención que «todos los seres humanos, por el hecho de serlo, tienen derecho a los servicios básicos fundamentales». Algo que, a su juicio, no choca con la necesidad de endurecer la ley de Extranjería en estos tiempos de «crisis económica» (Ellakuría, 2010, pág. 13).

Es importante señalar que estas declaraciones de Rajoy quedarán vacías de contenido apenas dos años después, cuando, siendo ya Presidente del Gobierno, en 2012, y con la excusa de la grave crisis económica que padece España, prácticamente elimine el acceso gratuito al sistema sanitario ordinario a la mayoría de los inmigrantes en situación irregular.

8.1.3.3 La integración de los inmigrantes desde la perspectiva de los ayuntamientos

La integración es, asimismo, un aspecto de las políticas de extranjería en el que los ayuntamientos tienen mucho que decir por su cercanía en la prestación de servicios al ciudadano. A pesar de ello, no abundan las referencias al papel de los municipios en este ámbito y, cuando aparecen, suelen hacerlo de forma secundaria, supeditadas a las CCAA. En el diario *El País* se hace alguna mención en este sentido:

Rumí [Secretaria de Estado de Inmigración del Gobierno del PSOE] ha destacado también que una de las apuestas de su departamento es la integración social del inmigrante, un asunto sobre el que se extenderá la próxima semana en una comparecencia ante el Congreso. En todo caso, ha adelantado que «hemos propuesto elementos de concertación y cooperación con las comunidades autónomas y los ayuntamientos, en integración, en la formación de trabajadores y en las tareas de primera acogida» (EFE, El Gobierno creará unidades móviles de selección de trabajadores inmigrantes en sus países, 2004).

La forma de llevar a cabo esa deseada integración e, incluso, lo que se entiende por integración, es objeto de alguna pieza analizada. En el ayuntamiento de Madrid, del PP, el alcalde Gallardón se queja ante el Gobierno central del PSOE de la falta de recursos financieros para atender la inmigración en su ciudad. También insiste en el modelo de integración que desea, que no sería, en ningún caso, multicultural, sino, según parece desprenderse de sus palabras, asimilador, ya que no se entiende que apueste por la interculturalidad (*El País*):

Antes que Acebes, el alcalde de Madrid reclamó más dinero al Ejecutivo para atender a los inmigrantes y censuró el «doble lenguaje» que, según él, tiene el Gobierno socialista, pues «no facilita recursos a los ayuntamientos» que son, afirmó, los que en primer lugar deben atender a los inmigrantes. Gallardón afirmó que «Madrid no es ni quiere ser multicultural». La crítica a la sociedad multicultural fue sistemática por parte de todos los dirigentes del PP. El argumento del alcalde es que los inmigrantes sólo deben entrar en España de forma legal y después deben acometer una «integración real», que incluye la asunción de las leyes y del modelo de convivencia en España. Esa integración, subrayó, necesita de «más recursos del Gobierno de la nación» (Marcos, 2006).

En otro ámbito, algunos ayuntamientos catalanes piden tener un mayor protagonismo en la decisión sobre la permanencia de los extranjeros en sus respectivos territorios. PP y CiU coinciden en ese planteamiento (*La Vanguardia*):

Los ayuntamientos de Tortosa y El Vendrell se sumarán a los municipios que demandarán que el reglamento de la ley de Extranjería permita a los municipios tener una mayor influencia en la decisión del Gobierno sobre la permanencia de extranjeros en nuestro país. En ambos casos, la propuesta será presentada por CiU. El líder del PP en Barcelona, Alberto Fernández Díaz, anunció su propósito de presentar de nuevo una iniciativa que ya llevó al pleno y que se rechazó: que el ayuntamiento expida un certificado de convivencia a los inmigrantes (Margalef, 2010, pág. 5).

En otro orden de cosas, se apunta de forma muy esporádica otra cuestión polémica. Me refiero al uso del *burka*, la prenda femenina que cubre totalmente la figura y el rostro de algunas mujeres musulmanas. En el ayuntamiento de Lérida quieren establecer en una ordenanza la prohibición de esta prenda en los edificios públicos, a pesar de que no es un problema existente en su municipio (*El Mundo*):

Lérida veta el 'burka' en edificios públicos. El Ayuntamiento aprueba hoy la prohibición a través de una moción de PSC, CiU y PP. (...) El Ayuntamiento de Lérida será el primero en prohibir el burka, aunque no lo hará en la vía pública, como se había propuesto en un principio, porque no tiene potestad jurídica. El veto se limitará a los edificios municipales (...) Esta iniciativa ha abierto el debate en Cataluña, donde algunos sectores han puesto en duda su idoneidad, ya que apuestan antes por hacer pedagogía y difundir la igualdad entre hombres y mujeres, y cuestionan que sea realmente necesaria aduciendo la poca presencia de velos integrales en las calles. La prohibición se articulará a través de una moción que aprobará el pleno de hoy con los votos favorables del PSC, CiU y PP. (...) instaba a la prohibición en las calles por respeto a la dignidad de la mujer y a los valores de igualdad de nuestra sociedad. (...) La comunidad musulmana también tuvo reacciones opuestas. Una parte anunció que recurrirá la normativa al Constitucional, mientras que la asociación Atlas, más aperturista, se mostró favorable (Serret, 2010, pág. 16).

Hay que señalar que esta iniciativa del ayuntamiento de Lérida no prosperará, ya que el Tribunal Supremo la declarará ilegal y contraria al ejercicio de derechos fundamentales.

En Aragón, sus medios presentan la función de los ayuntamientos en relación con la inmigración de una forma positiva desde el punto de vista de los partidos políticos. PP, PAR y Chunta Aragonesista (CHA) coinciden en cierta medida (*El Periódico de Aragón*): "El PP pide un plan local de atención a inmigrantes. La concejal del Partido Popular en el Ayuntamiento de Zaragoza, Verónica Lope, propuso ayer la creación de una mesa de trabajo para la elaboración de un plan local de atención a inmigrantes en la capital aragonesa" (El Periódico, 2003, pág.

15). También (*El Periódico de Aragón*): "CHA considera que es necesario dotar de más competencias (como participación en la fijación del contingente) y más medios económicos a los ayuntamientos, fomentando las vías de colaboración con las comunidades autónomas" (*El Periódico*, 2004, pág. 12). En representación de la postura del Partido Aragonés (PAR) (*El Periódico de Aragón*): "El PAR, por otra parte, volvió a pedir esta semana al ayuntamiento que se ponga en marcha un plan Municipal de apoyo al inmigrante, que tenga como principal objetivo «la integración en la vida política, social y cultural de todos ellos». Elena Allué, concejala de este partido, destacó que la inmigración es un fenómeno «positivo» del que hay que aprender" (Artesero, 2004, pág. 12).

8.1.4 Las políticas del discurso presentes en este apartado

En este apartado voy a analizar las referencias discursivas emitidas por diferentes actores sociales en relación con el papel que deben jugar, tanto la ley de extranjería, como las administraciones públicas autonómicas y locales, en relación con los aspectos jurídicos de la inmigración, partiendo de su categorización en políticas del discurso re-activas o pro-activas.

En primer lugar, si analizamos las referencias a la ley de extranjería para gestionar la inmigración, aplicándole el modelo de Zapata-Barrero sobre los discursos re-activos y pro-activos, las referencias a la necesidad de que impere la ley y el orden para controlar los flujos migratorios pueden ser consideradas como parte de la retórica re-activa tradicionalista si se utilizan para mantener lo que siempre ha sido, es decir, un cierto inmovilismo frente al proceso multicultural. No se puede discutir que el imperio de la ley es esencial en cualquier Estado de Derecho como el nuestro. Además, el orden es uno de los elementos que todo Derecho que se precie pretende lograr, como oposición al caos y la arbitrariedad, por lo que nada se podría objetar a este discurso que pone la ley por encima de los intereses personales. Sin embargo, las referencias a la ley y el orden se hacen para proteger a los ciudadanos, a los autóctonos, no a todas las personas que se encuentran dentro de un determinado territorio, lo que incluiría a los inmigrantes, en situación legal o no. Si es este el sentido que se da a este tipo de referencias, como suele ser el caso, aunque se haga de una forma que añada referencias al respeto a los derechos de todas las personas, nos encontraríamos ante un sutil discurso re-activo.

En segundo lugar, las manifestaciones a favor de la búsqueda del consenso o una planificación de todo lo que conlleva la inmigración a largo plazo son razonables y se mueven

hacia una gestión dinámica del fenómeno multicultural, por lo que podrían ser consideradas dentro de las retóricas de la inclusión del discurso pro-activo. Esto se hace patente en la cita que se incluye de la asociación *Rumiñahui* a favor de una mayor participación de los migrantes en la elaboración de estos proyectos legislativos sobre extranjería que les atañen tan directamente (Prats, 2004, pág. 17). Si se legisla a golpe de evento o de imagen informativa, se corre el riesgo de sobreactuar y de tomar decisiones que serán, sin duda, poco meditadas y, generalmente, tenderán hacia la restricción de derechos, nunca hacia su ampliación.

En tercer término, en lo que se refiere al papel que juega la ley de extranjería en la gestión de la inmigración, cuando se hacen referencias a qué modelo se quiere para lograr esa mejor gestión, los posicionamientos son, como se dijo, escasos y diversos, lo que no permite establecer una apreciación general de esta cuestión desde la perspectiva de los discursos re o pro-activos.

Finalmente, si los discursos hacen referencia a la política del miedo como excusa para modificar la ley de extranjería, ante los peligros y amenazas que el proceso multicultural asociado a la inmigración puede conllevar, nos encontramos, desde mi punto de vista, ante una retórica tradicionalista y también ciudadanista (en cualquier caso, re-activa). Se trata de apelar a las pasiones de la gente, en este caso, al miedo, para poder dificultar la presencia de personas inmigrantes, lo que es, según Zapata-Barrero, una clara muestra de populismo. También cuando se hacen manifestaciones aparentemente irrefutables como “aquí no cabemos todos” o “no hay recursos para todos”. La retórica sería tradicionalista desde el momento en que se expresa que la llegada de personas de otras culturas puede poner en peligro la identidad de la nación, que, desde esta perspectiva, parece ser poco menos que inamovible y no fruto de una evolución que continúa construyéndose a lo largo del tiempo.

Si nos fijamos en los temas relacionados con las CCAA, en lo que al reparto competencial entre la administración central y las autonómicas se refiere, se observa que éstas quieren tener más capacidad de gestionar la inmigración, sobre todo desde el punto de vista de poder ejercer el control sobre el otorgamiento de permisos de residencia (algo que no se consigue) y, especialmente, de trabajo, lo que, finalmente, se logrará en 2009. De esta forma, quieren asegurarse de que tienen cierto grado de control sobre el fenómeno, pudiendo evitar así sobrecargas de población que pueden afectar a la prestación de servicios sociales que dependen directamente de sus presupuestos. Esta cuestión de conseguir un mayor nivel de competencias, sin duda no es nueva ni específica de la gestión de la inmigración, ya que las CCAA tienden a ser expansivas en este aspecto. Es algo que históricamente, desde que existe el

actual marco autonómico, ha sido así: las CCAA tienden a crecer competencialmente en detrimento de la administración estatal. El matiz diferenciador en relación con el tema que nos ocupa puede estar en que se quiere conseguir por parte de las CCAA un mayor control sobre la inmigración y no solo más autogobierno, como es claramente el objetivo en relación con otro tipo de competencias. Este control se desea para poder poner freno a la inmigración, en el supuesto de que se presuma por los gobernantes de la comunidad autónoma en cuestión que aquella pueda ser excesiva para sus recursos o, simplemente, que no interese a dicha comunidad autónoma en concreto, por razones de conveniencia política o de gestión identitaria. Se trata de una postura de desconfianza, en primer lugar, hacia el Gobierno central, pero también, hacia el propio fenómeno de la inmigración. Se puede considerar por ello, como un discurso re-activo, en su variante ciudadanista. El ciudadanismo usa el argumento de la democracia, en el sentido de apelar a los intereses de la ciudadanía y de querer satisfacerlos. En realidad, apela a un sector de la población (la ciudadana) frente al resto (la no ciudadana o inmigrante). Si las CCAA quieren tener un mayor control sobre la inmigración y no es para prestar un mejor servicio al conjunto de sus residentes, incluyendo a los extranjeros, sería para asegurarse de que sus territorios y sus ciudadanos pueden controlar (en cierta medida) el fenómeno. Es claramente el discurso de CiU, que quiere aumentar su autogobierno, pero también quiere controlar los flujos de personas extranjeras hacia su territorio. Existe además un objetivo declarado por este partido de asegurar la “catalanización” de los nuevos residentes, mediante la promoción del conocimiento del idioma y la cultura catalanas para poder acceder a la renovación de la documentación o a las ayudas sociales. En el discurso de CiU se unen los de tipo conservador tradicionalista con el ciudadanista. Desde el discurso tradicionalista, se quiere mantener la “catalanidad” que se manifiesta históricamente, desde este partido, que está en peligro, desde dicho planteamiento, en Cataluña, primero a causa de las políticas estatales, pero también, en segundo lugar, como consecuencia de la llegada masiva de personas procedentes de otros países. Se trata de una posición vinculada a la defensa de la existencia de una nación catalana, que debe ser defendida y fortalecida. Un posicionamiento que se basa en la idea de nación sería tradicionalista, pues, en palabras de Zapata-Barrero: “Hoy día el monopolio de las creencias y de los valores lo tiene la nación y la nacionalidad. Desde el punto de vista funcional, la nación cumple con el objetivo de asegurar la cohesión y la estabilidad, de ahí que el vínculo entre tradición y nación caracterice el sentido de lo político en nuestra época” (Zapata-Barrero R. , 2009, pág. 85).

Por otro lado, está la postura de quien no desea que se pierda ese control estatal de la inmigración ni se deje en manos, aunque sea parcialmente, de las CCAA. Es el discurso clásico

del PP, que he citado un poco más arriba (Plantagenet-Whyte, 2006, pág. 39). Dicho discurso no considera positivo que se cambie la jerarquía organizativa existente en materia de gestión de la inmigración: primero el Estado, luego las CCAA y las entidades locales. Se trata de un tipo de discurso re-activo típicamente tradicionalista. Para Zapata-Barrero, la base ideológica de esta retórica es el conservadurismo en su expresión más clásica, expresando un claro rechazo al cambio y una manifiesta lealtad al pasado. Este discurso tradicionalista, inmovilista, se combina con el también re-activo de tipo ciudadanista, por ejemplo, cuando se percibe cierto malestar en los representantes autonómicos del PP que no quieren ni oír hablar de hacerse cargo de la asistencia social, educativa y sanitaria de los inmigrantes si no hay recursos económicos suficientes. Esta idea de contar con recursos suficientes para prestar los servicios que legalmente la comunidad autónoma está obligada a dar es perfectamente razonable, pero se desliza peligrosamente hacia la inmoralidad y la falta de respeto de los derechos humanos cuando se manifiesta abiertamente en contra de la asistencia de los extranjeros si no hay recursos. Hay que conseguir recursos para prestar servicios a todas las personas que residan en su territorio en su conjunto, no solo para los ciudadanos, en primer lugar, y después, para los extranjeros, si hay recursos sobrantes.

Cambiando de partido político, el PSOE se mueve entre dos planos: en ocasiones, su discurso es re-activo, de tipo ciudadanista, pero también es pro-activo desde la retórica de la igualdad. Además, la posición del PSOE en estos planos también se mueve con el transcurso del tiempo, como se ha demostrado en este trabajo, al establecer claramente las diferencias discursivas entre las dos etapas de gobierno socialista, antes y después de 2008. Por un lado, el argumento es que hay que controlar la inmigración, siendo el Estado quien debe hacerlo, porque así lo establece nuestra Constitución. Las constituciones se pueden cambiar, por lo que hacer referencia a la Constitución Española como punto de anclaje inamovible se acerca mucho a la costumbre y a la tradición. No obstante, sería injusto calificar la postura del PSOE como tradicionalista, puesto que se muestra abierto a hacer cambios, a establecer diálogos entre el Gobierno central y las CCAA en este ámbito. La defensa de los intereses del ciudadano es primordial (ciudadanismo) y es un discurso en el que el PSOE se va deslizando claramente desde posturas pro-activas de igualdad que se observan en el año 2004, siendo Caldera Ministro de Trabajo, pero que cambian drásticamente a partir de 2008, coincidiendo con la sustitución del anterior por Corbacho al frente del mismo ministerio, así como con el inicio de la crisis económica. Además, la necesidad de contar con el apoyo de CiU en 2009 para sacar adelante la reforma de la LOEX de aquel año hace que el PSOE ceda definitivamente a las presiones re-activas de este partido, con las que no estaba tan en desacuerdo. En las CCAA

gobernadas por el PSOE, los discursos son más claramente pro-activos, con una óptica igualitaria. Se observa muy claramente en el caso de Aragón donde, sin renunciar al control de la inmigración, los responsables en la materia apuestan por fomentar la igualdad y destacan los beneficios del fenómeno migratorio y multicultural.

Desde otro partido político y Comunidad Autónoma, Coalición Canaria (CC) que gobierna en la Comunidad Canaria, se muestra muy presente en los discursos sobre inmigración, al tratarse de un territorio con fuerte presión migratoria. Se presenta en la prensa con un discurso re-activo ciudadanista que pone énfasis en la situación de las islas como puerta de entrada de las personas extranjeras procedentes del resto de África, especialmente subsahariana, pero no solo, puesto que las quejas de los responsables de este partido se dirigen también hacia la llegada de extranjeros procedentes de América Latina. Las declaraciones del presidente de CC diferenciando entre extranjeros preferidos y no preferidos, que he citado con anterioridad, son muy significativas en este sentido.

Sin dejar la problemática de la Comunidad Canaria, pero en referencia a la cuestión de los traslados de personas inmigrantes desde las islas a la península, resulta difícil categorizar esta cuestión desde el modelo de Zapata-Barrero. Evidentemente, no hay discursos pro-activos, puesto que los traslados son una cuestión material, que no pretende fomentar la igualdad o acomodar a las personas inmigrantes. Se trata de meros traslados hechos con la finalidad de descongestionar los centros de internamiento de las islas. No se facilita en nada la vida ni la integración de las personas migrantes con dichos desplazamientos, ni se les otorga documentación para residir y trabajar. Las CCAA, salvo Canarias, se quejan de los traslados porque consideran que reciben a muchas personas o que el reparto es desigual, sobre todo en el caso de Madrid y Cataluña. Se podría calificar este discurso de re-activo por contraposición al pro-activo, porque no busca adaptarse al fenómeno de la multiculturalidad ni darle soluciones. Son parches que se aceptan a regañadientes y con múltiples quejas. Se menciona la solidaridad entre CCAA, algo que no deja de ser vergonzante, cuando se olvida que la verdadera solidaridad se da con las personas, algo que ni siquiera se plantea en este caso. Los migrantes son tratados como objetos o animales y no hay ninguna manifestación contraria a las condiciones de los traslados o a la situación en la que quedan los inmigrantes, que no suelen saber ni a dónde van.

Otro tema importante desde el punto de vista político-discursivo es el que se refiere al papel de las CCAA respecto de los aspectos jurídicos relativos a la integración de las personas migrantes. Como he dicho, las CCAA consiguen ser quienes deban acreditar el grado de

adaptación (de arraigo) de estas personas en sus lugares de residencia mediante la elaboración de los correspondientes informes de arraigo. El debate se centra, en los medios analizados, en la exigencia o preferencia que, desde Cataluña, se da al conocimiento del catalán para recibir un informe favorable que “demuestre” el arraigo y, por tanto, también el grado de integración de los migrantes. Es algo que se puede ver desde diferentes perspectivas. Para unos, la exigencia del catalán para considerar integrado al extranjero puede ser un ejemplo de igualdad, ya que se les exige lo mismo que a otros residentes en Cataluña, si bien con la gran diferencia de que en otros ámbitos la legalidad de su situación no depende de dicho conocimiento, pero sí su acceso a determinados puestos de trabajo, por ejemplo. Para otros, primar el conocimiento del catalán sobre el castellano es exigir requisitos adicionales a los inmigrantes y ponerles en dificultades para obtener su documentación. Es esta una cuestión que tiene más que ver con las disputas entre catalanistas y no catalanistas que en un verdadero interés por defender los derechos de las personas inmigrantes. Si fuera este el caso, podría enmarcarse el discurso como de tipo pro-activo, porque fomentaría la imparcialidad en el tratamiento de españoles y extranjeros. De hecho, se ha citado algún texto en el que asociaciones de inmigrantes lo quieren entender así, ya que lo que estas quieren, lógicamente, es ser tratados como uno más.

El proceso de integración va unido, en los medios analizados, a un discurso pro-activo, favorable a la gestión del fenómeno de la multiculturalidad que conlleva la inmigración, de una forma dinámica, sabiendo que dicho fenómeno es imparable y que hay que regularlo de la mejor forma posible, desde la interculturalidad. Va más allá de la retórica de la mera igualdad e imparcialidad y profundiza en la retórica de la participación y la acomodación. Si la integración fuera entendida como asimilación o como multiculturalismo (definido, a estos efectos, como separación respetuosa e igualitaria entre culturas que no conviven ni se relacionan) estaríamos hablando de otro tipo de discurso, pero no es el caso.

Este discurso integrador intercultural es patente en casi todas las referencias analizadas en los medios, si bien de forma más clara en el ámbito aragonés. Esto, posiblemente, se deba no necesariamente a que en Aragón se hagan mejor las cosas que en otros lugares, sino a que la prensa regional presenta este tipo de cuestiones de carácter más humano con preferencia a otras de tipo más general y, por tanto, también más impersonal.

Para terminar este epígrafe, si en el capítulo anterior explicaba los resultados del análisis de contenido cuantitativo, incluyendo datos generales de las diferentes retóricas discursivas, en este capítulo, he segmentado dichos resultados y, para ello, me voy a fijar en los diversos

bloques temáticos, empezando por el que nos ocupa ahora, referido a las políticas públicas para gestionar la inmigración. En la Tabla 8-1 muestro, por diarios, cuál es la presencia de las diferentes retóricas discursivas relacionadas con el proceso de multiculturalidad, indicando tanto el número de referencias que se observan, desde el análisis de contenido cuantitativo, en relación con cada una de ellas, como el porcentaje relativo de cada una de ellas dentro de cada diario. También ofrezco los datos del conjunto de diarios, para poder compararlas.

Lo primero que hay que señalar es que, al reducir la escala, los datos pierden fiabilidad, ya que, al segmentarse entre los seis diarios, el número de referencias que corresponde a cada uno de ellos es muy reducido, por lo que estos datos tienen que tomarse con mucha cautela. No obstante, creo que pueden mostrar tendencias y, en ese sentido, ser útiles para personalizar el análisis de cada medio.

Fijándonos en los resultados generales para este bloque temático, el 31,8% de las referencias (69 de 217), se engloban dentro de la retórica pro-activa de la igualdad, mientras que el 14,3% de las referencias (31) incluyen retóricas re-activas de tipo tradicionalista y otro tanto, la también re-activa de corte ciudadanista. Un 9,7% (21 referencias) son mixtas, ciudadanistas y de igualdad. El resto obtienen valores muy inferiores.

Por diarios, se observa que en *El País* destacan las referencias ciudadanistas y de la igualdad (7 en cada una, o un 22,6%, respectivamente). En *El Mundo* también destacan las mismas retóricas, con 10 referencias cada una y un 23,8%, seguidas de las tradicionalistas (7 referencias, 16,7%). Por su parte, *ABC* prefiere las tradicionalistas (14 referencias, 35,9%). Para *Heraldo de Aragón* las retóricas pro-activas de igualdad son mayoritarias (29, con un 56,9%). Algo parecido le ocurre a *El Periódico de Aragón* (17 referencias, con un 54,8%). Finalmente, para *La Vanguardia* las referencias a la igualdad (69, con un 31,8%) se ven compensadas por las retóricas re-activas tradicionalista y ciudadanista (31 en cada caso, con un 14,3% cada una).

Tabla 8-1: Referencias cuantitativas según retóricas discursivas, por diarios y en conjunto, en relación con “Las políticas públicas de gestión de la inmigración mediante la ley de extranjería”

Políticas públicas	<i>El País</i>		<i>El Mundo</i>		<i>ABC</i>		<i>Heraldo de Aragón</i>		<i>El Periódico de Aragón</i>		<i>La Vanguardia</i>		Totales en esta temática	
	<i>Nº de ref.</i>	<i>Porc. dentro del diario</i>	<i>Nº de ref.</i>	<i>Porc. dentro del diario</i>	<i>Nº de ref.</i>	<i>Porc. dentro del diario</i>	<i>Nº de ref.</i>	<i>Porc. dentro del diario</i>	<i>Nº de ref.</i>	<i>Porc. dentro del diario</i>	<i>Nº de ref.</i>	<i>Porc. dentro del diario</i>	<i>Nº de ref.</i>	<i>Porc. dentro del conjunto de diarios</i>
Tradicionalismo	1	3,2%	7	16,7%	14	35,9%	4	7,8%	2	6,5%	3	13,0%	31	14,3%
Ciudadanismo	7	22,6%	10	23,8%	3	7,7%	2	3,9%	2	6,5%	7	30,4%	31	14,3%
Igualdad	7	22,6%	10	23,8%	2	5,1%	29	56,9%	17	54,8%	4	17,4%	69	31,8%
Ciudadanía	4	12,9%	1	2,4%	1	2,6%	2	3,9%	3	9,7%	0	0,0%	11	5,1%
Tradicionalismo y ciudadanismo	3	9,7%	3	7,1%	5	12,8%	1	2,0%	0	0,0%	2	8,7%	14	6,5%
Igualdad y ciudadanía	2	6,5%	1	2,4%	0	0,0%	2	3,9%	1	3,2%	1	4,3%	7	3,2%
Tradicionalismo e igualdad	0	0,0%	1	2,4%	6	15,4%	3	5,9%	0	0,0%	1	4,3%	11	5,1%
Tradicionalismo y ciudadanía	0	0,0%	1	2,4%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	1	0,5%
Ciudadanismo e igualdad	4	12,9%	5	11,9%	4	10,3%	5	9,8%	0	0,0%	3	13,0%	21	9,7%
Ciudadanismo y ciudadanía	1	3,2%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	1	3,2%	0	0,0%	2	0,9%
Ninguno o no se identifica	2	6,5%	3	7,1%	4	10,3%	3	5,9%	5	16,1%	2	8,7%	19	8,8%
Total	31	100,0%	42	100,0%	39	100,0%	51	100,0%	31	100,0%	23	100,0%	217	100,0%

Fuente: Elaboración propia

En la Tabla 8-2 presento los datos de estas retóricas agrupadas en sus respectivos discursos pro y re-activos.

Tabla 8-2: Referencias cuantitativas según discursos pro y re-activos y mixtos, en el conjunto de diarios, poniendo en relación los datos del bloque “Las políticas públicas de gestión de la inmigración mediante la ley de extranjería”, con los datos globales de todos los temas

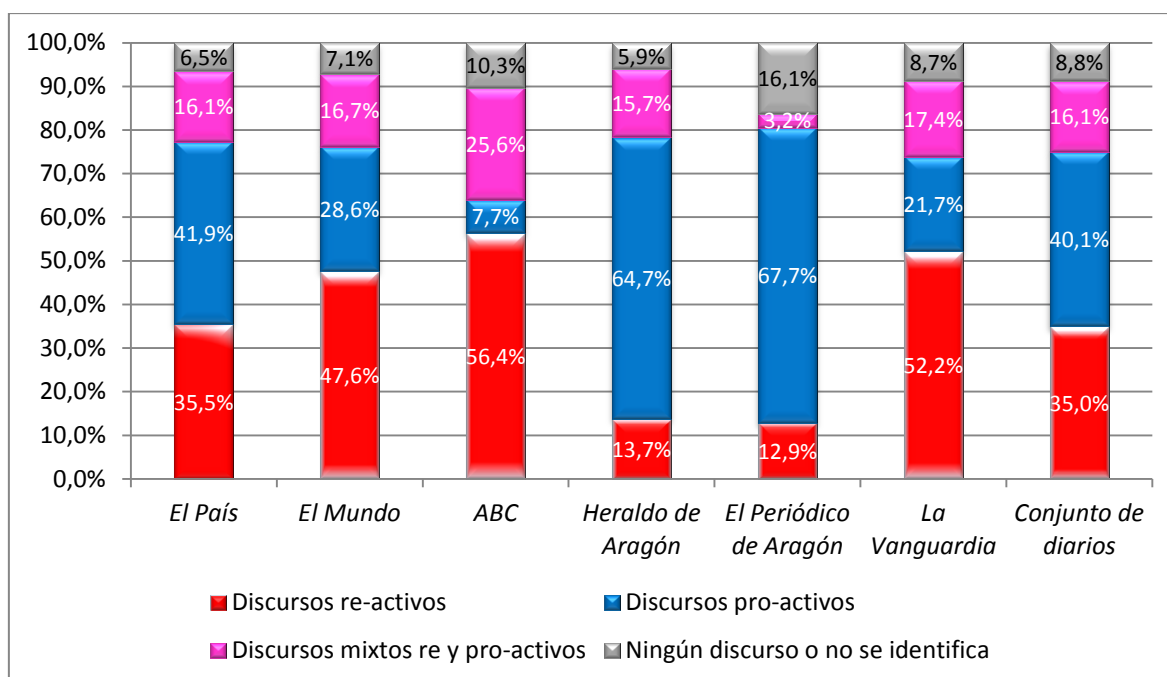
Conjunto de diarios	Nº de ref. en tema “Políticas públicas”	Porc. en tema “Políticas públicas”	Porc. total en todos los temas
Discursos re-activos	76	35,0%	37,1%
Discursos pro-activos	87	40,1%	39,1%
Discursos mixtos re y pro-activos	35	16,1%	10,6%
Ningún discurso o no se identifica	19	8,8%	13,2%
Totales	217	100%	100%

Fuente: Elaboración propia a partir de la Tabla 8-1

La conclusión más clara que surge al ver estos resultados es que en no hay grandes diferencias entre los discursos de este bloque temático de políticas públicas y los datos generales del conjunto de todas las unidades analizadas. Quizá se puede destacar que los discursos mixtos pro y re-activos están algo más presentes en este tema (16,1% frente al 10,6% del conjunto) y que se reducen las piezas en las que no se identifica ningún discurso sobre la multiculturalidad (8,8% frente al 13,2% del conjunto). Seguramente esto sea así porque este bloque temático sobre el papel de las políticas públicas para gestionar la inmigración desde la perspectiva jurídica no deja de ser un tema muy transversal, donde caben diferentes posicionamientos, tanto de los actores de la sociedad civil, como de los propios partidos políticos, tanto a nivel estatal, como autonómico o local. De ahí que este bloque coincida bastante con el planteamiento general que engloba todos los temas.

Finalmente, si los resultados de los diarios, que presentábamos antes por retóricas, los unimos en discursos pro y re-activos para tener una visión más precisa que compense la desagregación por retóricas que comentaba previamente, obtenemos los resultados que presentamos en la Tabla 8-3.

Tabla 8-3: Referencias cuantitativas, según tipología de discursos, por diarios y en conjunto, en relación con “Las políticas públicas de gestión de la inmigración mediante la ley de extranjería”



Fuente: Elaboración propia a partir de la Tabla 8-1

El País es el medio prototípico en este caso, ya que sus discursos coinciden casi exactamente con los datos del conjunto de diarios en este bloque. En este medio, el 41,9% de los discursos son pro-activos (40,1% en el conjunto), el 35,5% re-activos (35% en el conjunto), el 16,1% mixtos (idéntico al conjunto) y el 6,5% no se identifican con ninguno en concreto (8,8% en el conjunto). Por su parte *El Mundo* se decanta por los discursos re-activos (47,6%), solo el 28,6% de las veces por los pro-activos, el 16,7% son mixtos y el resto inidentificables. *ABC* profundiza en esta tendencia: sus discursos re-activos suponen el 56,4% de sus propias referencias, mientras que los pro-activos suponen un escuálido 7,7%. Es digno de reseña que el 25,6% sean discursos mixtos, más que en ningún otro medio.

En cuanto a los diarios regionales, *Heraldo de Aragón* y *El Periódico de Aragón* se decantan significativamente por los discursos pro-activos (64,7% para el primero y 67,7%, para el segundo). Los re-activos apenas tienen cabida (13,7% para el primero y 12,9%, para el segundo). Finalmente, *La Vanguardia* tiene un perfil muy parecido a *El Mundo*, ya que sus discurso re-activos son el 52,2% del total de sus referencias, los pro-activos el 21,7% y los mixtos el 17,4%.

8.1.5 Los enfoques preferidos por los diarios en relación con esta temática

En este epígrafe voy a presentar, por diarios, cuáles son las subcategorías temáticas que han tenido una mayor presencia, atendiendo, primero, a una serie de datos cualitativos, como son el número de palabras de cada categoría, para poder hacernos idea del peso relativo en relación con cada uno de los medios analizados. Además, incluyo una comparación entre el número de referencias cuantitativas, a las que hice mención en el capítulo anterior, y las cualitativas de este epígrafe, para comprobar el grado de cercanía de los resultados. Comencemos por observar los resultados que se presentan en la Tabla 8-4 sobre el tema de las políticas públicas de gestión de la inmigración, desde una perspectiva cualitativa.

Tabla 8-4: Referencias desde el análisis de contenido cualitativo y número de palabras del tema “Las políticas públicas de gestión de la inmigración mediante la ley de extranjería”, por diarios

Políticas públicas	El País			El Mundo			ABC			Heraldo de Aragón			El Periódico de Aragón			La Vanguardia		
	Nº ref. dentro del diario	Porc. ref. dentro del diario	Nº de palabras	Nº ref. dentro del diario	Porc. ref. dentro del diario	Nº de palabras	Nº ref. dentro del diario	Porc. ref. dentro del diario	Nº de palabras	Nº ref. dentro del diario	Porc. ref. dentro del diario	Nº de palabras	Nº ref. dentro del diario	Porc. ref. dentro del diario	Nº de palabras	Nº ref. dentro del diario	Porc. ref. dentro del diario	Nº de palabras
1.1. LOEX como instrumento para gestionar la inmigración	43	45,8%	2409	23	11,8%	724	65	34,7%	1959	67	66,9%	3800	26	29,5%	985	27	33,8%	879
1.2. Alarmismo sobre inmigración para justificar políticas	0	0,0%	0	6	3,2%	194	9	7,3%	412	1	0,4%	22	0	0,0%	0	1	1,0%	26
2.1. Papel de CCAA en aspectos jurídicos de extranjería	13	13,8%	727	40	22,1%	1360	59	29,3%	1656	24	20,4%	1159	34	47,4%	1581	25	27,1%	704
2.2. Traslado de inmigrantes desde Canarias a otras CCAA	4	3,4%	178	17	13,8%	849	14	15,3%	866	3	2,3%	131	5	5,1%	170	0	0,0%	0
3.1. Entidades locales y regulación de la inmigración	15	17,2%	907	40	23,4%	1440	13	6,1%	346	0	0,0%	0	10	9,8%	327	18	19,0%	493
3.2. Acceso al padrón para controlar inmigración	19	19,8%	1043	44	25,8%	1588	12	7,2%	406	11	10,0%	569	5	8,2%	272	14	19,2%	498
TOTAL	94	100,0%	5264	170	100,0%	6155	172	100,0%	5645	106	100,0%	5681	80	100,0%	3335	85	100,0%	2600

Fuente: Elaboración propia

Entrando a analizar los datos presentados, observamos que son seis las temáticas dentro de esta categoría, que se han agrupado, por cercanía, en tres bloques, el primero (1.1.) relacionado con “La ley de extranjería como instrumento para gestionar la inmigración”, del que depende la categoría (1.2.) denominada “Alarmismo sobre la inmigración para justificar determinadas políticas”; el segundo, relacionado con (2.1.) “El papel de las CCAA y los aspectos jurídicos de la extranjería”, que tiene un subtema especializado (2.2.) sobre el traslado de los inmigrantes desde Canarias hasta el resto de las CCAA peninsulares y, en tercer término, la categoría (3.1.) de “Las entidades locales y la regulación de la inmigración”, que tiene como subtema (3.2.) la polémica sobre el acceso al padrón municipal de habitantes para controlar a los extranjeros sin documentación en regla, que tiene su propio protagonismo en la prensa.

A partir de aquí, se observa que el diario que da más peso a los temas de esta categoría es *El Mundo* (6155 palabras), seguido de *Heraldo de Aragón* (5681), *ABC* (5645), *El País* (5264) y, ya muy alejados, *El Periódico de Aragón* (3335) y *La Vanguardia* (2600).

Si realizamos un análisis más pormenorizado dentro de cada cabecera, *El País* se centra especialmente en las referencias a la ley de extranjería como instrumento para gestionar la inmigración (45,8%), seguidas de la cuestión del acceso al padrón para controlar la inmigración (19,8%) y del papel de las entidades locales en las cuestiones jurídicas de la extranjería (17,2%). En cuanto al contenido, se puede observar que *El País* es bastante crítico con la política de inmigración del PP y más benévolo con el PSOE, sobre todo cuando el diario trata el papel de la ley de extranjería para gestionar la inmigración. Además, se centra en el rifirrafe por el reparto de competencias en materia de inmigración entre las CCAA y el Estado, con alguna referencia a la posición de la Comunidad de Madrid, gobernada por el PP, quejándose por la falta de recursos para prestar servicios sociales a los inmigrantes, recursos que debería aportar el Gobierno central del PSOE. *El País*, en relación con el tema del papel de los ayuntamientos en la regulación de la inmigración, contiene bastantes referencias a la cuestión del no empadronamiento de extranjeros en situación irregular en Vic y en Torrejón de Ardoz, así como a las intenciones del Gobierno de Zapatero de incrementar la cooperación con los ayuntamientos. Cuando se ocupa de tratar la cuestión del empadronamiento de los extranjeros y el acceso policial al padrón municipal, muestra preferentemente las posturas contrarias a la medida, encarnadas, sobre todo, por las ONG.

El Mundo, por su parte, pone un mayor énfasis en el tema del padrón (25,8%), junto con el papel de los ayuntamientos (23,4%), seguido a corta distancia por la función de las CCAA en este asunto de la regulación de la inmigración (22,1%). En cuanto a sus propuestas preferidas,

presenta los posicionamientos de PP y PSOE de forma imparcial, dándoles similar presencia, e introduce la voz de algunas ONG sobre la cuestión de la función de la ley de extranjería para gestionar la inmigración. Por otra parte, da mucho peso en sus noticias a la cuestión del conocimiento del catalán para obtener los certificados que facilitarán los permisos a los inmigrantes y las diversas posturas a favor y en contra. Además, incluye alguna referencia al enfrentamiento entre la Comunidad de Madrid y el Gobierno central por la falta de recursos, ya citada. También es el diario que da más presencia en sus páginas a la cuestión de los traslados de inmigrantes desde Canarias al resto de España.

ABC se decanta por el tema de la función de la ley de extranjería para gestionar la inmigración (34,7%), seguido del papel de las CCAA (29,3%). Es el medio que toca una mayor variedad de temas, pero, sin duda, en lo que a este bloque temático se refiere, también es uno de los que da mayor importancia a las manifestaciones sobre lo que ha de ser y para qué ha de servir una ley de extranjería. Además, junto a los temas ya señalados con anterioridad, pone más énfasis en la problemática que se da en las islas Canarias, dando voz a los representantes de Coalición Canaria. La cuestión del catalán como referencia para demostrar el grado de integración también tiene importante presencia. *ABC* apenas pasa de puntillas por la cuestión del papel de los ayuntamientos, con la polémica de Vic y Torrejón como apenas única referencia al asunto.

Heraldo de Aragón tiene claro que le interesa el tema de la función de la ley de extranjería (66,9%) y, ya en un segundo escalón, el papel de las CCAA (20,4%). Se detiene más que ningún otro medio en el asunto de cómo gestionar la inmigración a nivel nacional, con especial referencia al territorio aragonés, desde una perspectiva integradora, con posicionamientos de los responsables socialistas del Gobierno de Aragón, que suelen ser muy positivos hacia el fenómeno. También se hacen referencias a las transferencias de competencias en inmigración. *Heraldo de Aragón* incluye poquísimas menciones al tema del conflicto de Vic y Torrejón de Ardoz y se centra en la cuestión del padrón.

Por su parte, *El Periódico de Aragón* prefiere este último tema de las CCAA (47,4%) y, en segundo término, el uso que ha de darse a la ley de extranjería para gestionar la inmigración (29,5%). Presenta en este tema la importancia del Plan de Convivencia Intercultural de Aragón, si bien da voz a más partidos políticos regionales y su tono es más reivindicativo en relación con la situación de los menores extranjeros acogidos por el Gobierno de Aragón. En lo que a los ayuntamientos se refiere, este diario se para casi exclusivamente en las posiciones de los

partidos políticos locales sobre qué necesitan y qué pueden aportar los municipios para mejor gestionar la inmigración dentro de sus territorios.

Finalmente, *La Vanguardia* se detiene en la importancia de la ley de extranjería (33,8%), seguida del papel de las CCAA (27,1%). No es desdeñable tampoco el peso que da este medio a las cuestiones en las que las entidades locales son protagonistas, que suman más de un 38%, con especial protagonismo de la cuestión del acceso al padrón para controlar la inmigración ilegal, sin duda como consecuencia del protagonismo de las noticias sobre la decisión del ayuntamiento catalán de Vic de no empadronar a inmigrantes en situación irregular, como se ha visto. Se fija de forma preponderante en el debate sobre el reparto competencial en materia de inmigración entre el Estado y la Generalitat.

Para terminar este epígrafe, incluyo la Tabla 8-5, donde pongo en comparación el número de referencias cuantitativas, con las cualitativas y la cantidad de palabras que han sido codificadas en cada diario, dentro de este tema de “Las políticas públicas de gestión de la inmigración mediante la ley de extranjería”.

Tabla 8-5: Comparación entre las referencias del análisis de contenido cuantitativo y cualitativo sobre el tema “Las políticas públicas de gestión de la inmigración mediante la ley de extranjería”, por diarios

Políticas públicas		Ref. cuantitativas	Ref. cualitativas	Palabras
El País	<i>Nº</i>	31	94	5264
	<i>Porc. sobre los demás diarios</i>	14,3%	13,3%	18,4%
El Mundo	<i>Nº</i>	42	170	6155
	<i>Porc. sobre los demás diarios</i>	19,4%	24,0%	21,5%
ABC	<i>Nº</i>	39	172	5645
	<i>Porc. sobre los demás diarios</i>	18,0%	24,3%	19,7%
Heraldo de Aragón	<i>Nº</i>	51	106	5681
	<i>Porc. sobre los demás diarios</i>	23,5%	15,0%	19,8%
El Periódico de Aragón	<i>Nº</i>	31	80	3335
	<i>Porc. sobre los demás diarios</i>	14,3%	11,3%	11,6%
La Vanguardia	<i>Nº</i>	23	85	2600
	<i>Porc. sobre los demás diarios</i>	10,6%	12,0%	9,1%
TOTALES	<i>Nº</i>	217	707	28680
	<i>Porc. total</i>	100%	100%	100%

Fuente: Elaboración propia a partir de la Tabla 8-1 y la Tabla 8-4

Se puede observar que, a pesar de medir aspectos diferentes, como son el número de unidades de análisis donde se hace mención a esta cuestión de las políticas públicas y la inmigración, y las referencias cualitativas o fragmentos que se han codificado en el conjunto de subcategorías que conforman este tema, además del número de palabras, los porcentajes comparativos del peso relativo del tratamiento de este tema entre los seis diarios analizados no difieren sustancialmente. Esto me lleva a confirmar que los análisis de contenido cuantitativo y cualitativo se complementan de forma bastante armoniosa a la hora de ofrecer un acercamiento a la realidad presentada por la prensa sobre este tema en concreto.

8.1.6 Conclusiones: el tratamiento en la prensa de las políticas públicas para gestionar la inmigración a través de la ley de extranjería como reflejo de una determinada concepción de ciudadanía

A raíz de lo visto en este epígrafe son varias las conclusiones que se pueden establecer, a la luz del tratamiento que se hace en la prensa de las políticas públicas para gestionar la inmigración desde la normativa de extranjería y su relación con un determinado concepto de ciudadanía. Según sea dicho concepto de ciudadanía, así será el de extranjería, con sus derechos y deberes respectivos asociados, tal como se apuntó en el capítulo 5 de esta tesis dedicado a la evolución histórica de esta cuestión.

1. a) Empezando por la función que ha de tener la ley de extranjería para gestionar el fenómeno de la inmigración, se ha visto que la referencia a la ley y al orden es la primera que se nos presenta. Ello no puede sorprender, puesto que, precisamente, una de las funciones del Derecho es promover la organización de una sociedad dada. Si estamos hablando de un fenómeno, como la inmigración, que durante el periodo analizado, tal como mostraba en el capítulo 4, sobre la historia de las migraciones y su repercusión en España, ha hecho que se pasara de una población extranjera de menos de un millón y medio de personas en 2001 (3,33% del total de la población), a algo más de dos millones y medio en 2003 (6,24%), hasta cinco millones en 2014 (10,74%), con un pico del 12,22% de la población total en 2012, es claro que se trata de un fenómeno de una importancia singular, que debe ser regulado y ordenado. De ahí que las referencias a la ley y al orden sean coherentes con la función del Derecho y con la dimensión del fenómeno.

Sin embargo, esas referencias a la ley y al orden, es decir, al control y regulación del fenómeno, se pueden hacer desde diferentes posicionamientos, como también se ha visto en la prensa analizada. Dichos postulados pueden buscar encorsetar la movilidad humana hasta hacerla inviable desde el punto de vista legal. Lo que sucede entonces es que las migraciones, que han sido provocadas, en buena parte, por decisiones personales influidas por un componente de necesidad económica o de búsqueda de mejores oportunidades vitales, algo que, como hemos visto, es una constante en la historia contemporánea de la humanidad, se siguen produciendo, por mucho que las leyes lo dificulten, porque las causas que las provocan existen y no se atajan en origen. Como consecuencia de ello, las personas migran y, ante la casi imposibilidad, en ciertos periodos, de conseguir cumplir con los requisitos legales, requisitos que van indisolublemente unidos a esa pretensión de ordenar el fenómeno con pleno

sometimiento a la legalidad, lo que se produce es, precisamente, lo que se pretende evitar, es decir, la inmigración ilegal.

Ya ofrecí datos (ver el Gráfico 4-8) que muestran claramente que, cuanto mayor era la restricción legal a la entrada, si el mercado de trabajo requiere mano de obra que el mercado interno no es capaz de proveer, la inmigración se sigue produciendo, aunque sea ilegalmente. En este aspecto, la prensa no hace más que presentar los diferentes posicionamientos que, en este punto, provienen especialmente de los partidos políticos, en quienes recae la representación ciudadana en el ámbito legislativo y, por su mediación, también ejecutivo. Tanto el PSOE, como, muy especialmente, el PP, seguramente por ser los principales partidos de España en esta época y por su presencia como partidos de gobierno o principales de la oposición, alternativamente, utilizan este argumento de la ley y el orden, ante el que es difícil estar en desacuerdo en un Estado de Derecho que, obviamente, debe regirse por el imperio de la ley. Sin embargo, las leyes estatales las hacen, en España, las Cortes Generales a instancias, la práctica totalidad de las ocasiones, de los proyectos de ley presentados por el Gobierno. Quiere esto decir que el enfoque que uno u otro partido dé a las normas hará que esa ley y ese orden sea uno u otro, que incluya bajo su manto a unas u otras personas, inmigrantes en este caso, dotándolas de una serie de derechos que, como vimos en el capítulo 6, sobre el régimen jurídico de la extranjería en España, ha ido evolucionando a lo largo del tiempo.

Lo que quiero significar es que las referencias a la ley y el orden no dejan de estar, con frecuencia, vacías de contenido y se convierten, de forma recurrente, en argumentos falaces, puesto que lo que hay que hacer son leyes justas, no simplemente exigir la aplicación de las existentes, independientemente de su contenido. Se trataría, en el primer caso, de hacer primar la justicia formal, que se fija solo en el cumplimiento de los aspectos procedimentales o formales de las leyes, frente a la justicia material, que ha de buscar la verdadera Justicia, procurando que su contenido consiga una sociedad mejor. De ahí que sea significativo que en la prensa, en lo que a la subcategoría de la ley y el orden se refiere, solo haya referencias a la necesidad del cumplimiento de las leyes y no a cuál habría de ser su contenido, desde una perspectiva de justicia material. Esta cuestión se va a tratar, de forma muy escasa, cuando se hable del modelo de gestión de la inmigración que se quiere para nuestro país, y a la que me referiré un poco más adelante en este epígrafe.

b) La segunda subcategoría temática que aparece en relación con la función de la ley de extranjería para gestionar la inmigración es la relativa a la necesidad de que exista un consenso lo más amplio posible y que se marquen objetivos a largo plazo. La prensa muestra

manifestaciones de diferentes actores sociales, desde partidos políticos a los propios medios, a través de sus editoriales y columnas de opinión, a favor de algo que parece de sentido común. El consenso se puede circunscribir a los representantes políticos, tanto legisladores como gobernantes, o ser más amplio, incluyendo a representantes de la sociedad civil. Sin duda, el más deseable es este último, por ser capaz de recoger un mayor número de sensibilidades y experiencias que, con frecuencia, los partidos políticos no tienen, por su propia idiosincrasia. A pesar de la importancia de lograr este consenso, jamás se ha producido en nuestro país. Se estuvo cerca de lograrlo con la aprobación de la L.O. 4/2000, antes de que el PP de Aznar se echara atrás, en plena tramitación parlamentaria, a pesar de haberse logrado inicialmente algo casi inédito, como fue el acuerdo de la inmensa mayoría de los partidos políticos y de los agentes sociales. A partir de ese momento, se han logrado acuerdos puntuales entre PP y PSOE, con el apoyo de CiU y algún otro partido con menor representación, o bien entre el PSOE y los agentes sociales, en relación con el reglamento de 2004 (R.D. 2392/2004). Sin embargo, algo tan importante como es determinar la regulación de un fenómeno que ha supuesto pasar de menos del 1% de población extranjera en 1991 a en torno al 11% en 2014, fenómeno que, además, va a seguir existiendo en las próximas décadas, no ha sido suficiente como para lograr que los partidos políticos se pongan de acuerdo en algo primordial para nuestra sociedad. La prensa analizada ha ofrecido un fiel reflejo de esta lucha partidista e ideológica sobre qué tipo de sociedad multicultural (en el sentido más neutro del término) se propone. Y ha sido testigo de un fracaso político sin precedentes: la incapacidad de nuestros políticos de ponerse de acuerdo de forma lo más mayoritaria posible, en algo que afecta, no solo a una población de entre dos millones y medio y casi seis millones de personas extranjeras durante el transcurso del periodo 2003-2014, sino al conjunto de la sociedad. Este fracaso no es privativo solo de esta cuestión de la inmigración, por supuesto, pero, en este ámbito, es clamoroso, y prueba de ello es que las numerosas modificaciones legislativas en la materia nunca han contado con un consenso lo suficientemente amplio.

La segunda línea de pensamiento que se presenta en esta categoría temática tiene que ver con la importancia de legislar a largo plazo el fenómeno migratorio que, ya en 2003, se vislumbra que no va a ser meramente coyuntural, sino estructural, dado el volumen de personas que llegan. Las razonables llamadas que se hacen en este sentido, y que se reflejan en la prensa, tanto desde los propios partidos políticos, como desde los medios de comunicación y otros actores sociales, vuelven a caer en saco roto. La ley de extranjería ha sido modificada continuamente. Concretamente, seis veces en un periodo de trece años, algo que va totalmente en contra del principio de estabilidad de las normas, que es uno de los requisitos

para que exista seguridad jurídica. Sin duda, esta falta de criterio o capacidad para legislar a largo plazo tiene que ver con la falta de un modelo, de un saber qué hacer en relación con el fenómeno de la inmigración y la multiculturalidad, del que voy a hablar a continuación, pues es el tercero de los temas que se tratan en esta categoría.

c) Siguiendo con la tercera categoría temática, ya apuntada: ¿existe en España un modelo de gestión de la inmigración y de la multiculturalidad? Es cierto que estamos hablando de cuestiones diferentes, pero, sin duda, vinculadas. Un asunto es la regulación de la entrada y estancia o residencia de las personas extranjeras que quieren venir a nuestro país y, otro, el relacionado con cómo se debe tratar la diversidad cultural derivada de la llegada de una cantidad tan importante de personas, con procedencias y culturas, a menudo, diferentes. De lo leído en la prensa analizada se desprende que no hay un verdadero debate sobre cuál ha de ser este modelo o, al menos, no lo hay cuando se trata de determinar el papel de la ley de extranjería en este asunto. No deja de ser llamativa la ausencia de dicho debate. Se quiere utilizar la ley para controlar la inmigración ilegal pero, ¿qué ocurre con los millones de personas extranjeras que se encuentran en nuestro país, sea legal o ilegalmente? ¿Cómo se van a relacionar entre sí y con el resto de españoles? ¿No es posible que se produzcan choques culturales o situaciones de desamparo, desarraigo o incomprensión? La ley de extranjería, ciertamente, no regula estas cuestiones, por lo que es coherente, hasta cierto punto, que no haya referencias a esta cuestión del modelo de convivencia en las piezas periodísticas que se refieren a la ley de extranjería. Pero que la ley no lo regule o haga apenas algunas referencias a la integración y al respeto a todas las culturas, dentro del marco constitucional como límite frente a abusos, no quiere decir que no deba hacerlo. Aquí es donde se echa en falta el citado debate, debate que, tímidamente, intentan introducir algunas ONG, quienes, por convivir más de cerca con las personas migrantes, tienen un conocimiento más certero sobre los problemas que se producen o se pueden producir a medio y largo plazo. Es relevante señalar que son los diarios regionales, especialmente los aragoneses, cuyo enfoque está más pegado a las vivencias que se producen a pie de calle, quienes presentan un mayor número de referencias a esta cuestión, al dar más voz que los diarios de ámbito nacional a los propios inmigrantes y a las ONG que trabajan con ellos.

d) El último aspecto que cabe señalar tiene que ver con la utilización del miedo para promover cambios en la ley de extranjería. Es esta una utilización especialmente criticable, que proviene de unas fuentes muy concretas: el PP y, también, el diario *ABC*. Se trata de utilizar argumentos populistas (propios de la retórica re-activa ciudadanista en la terminología de Zapata-Barrero), que conforman eslóganes que pueden calar fácilmente en la mente de los

ciudadanos y contra los que es difícil contraargumentar, por su aplastante simplicidad, como, por ejemplo: “Aquí no cabemos todos” o “No hay recursos para todos”. Frente a esto cabe preguntarse: ¿Quiénes son “todos”? ¿Toda la población mundial? ¿Todo un país? Pero, ¿es que van a venir “todos” (sean quienes sean) aquí? Si nuestros representantes políticos, gente respetada, situada en puestos de responsabilidad, e incluso de gobierno, hacen estas manifestaciones en la prensa, la consecuencia es clara: se asusta a la gente y se la predispone en contra del fenómeno de la inmigración y de las personas migrantes, a quienes se ve como un riesgo para el bienestar social o como causantes del deterioro de los servicios sociales, por ejemplo. Estas manifestaciones no dejan de ser, desde mi punto de vista, una forma más o menos sibilina de xenofobia. Es evidente que ni aquí, ni en ningún lugar como España, cabe toda la población mundial, pero se trata de un argumento falaz, porque toda la población mundial no va a venir aquí, ni siquiera una pequeña parte de ella. Sin embargo, este argumento se ha venido utilizando de forma recurrente por el PP y ABC, principalmente, si bien, también, a veces, por representantes del PSOE, sobre todo desde 2008 (con el inicio de una grave crisis económica, recordemos, y el cambio de responsable en materia de inmigración, a cargo del ministro Corbacho) durante el periodo analizado. Estas manifestaciones dejan entrever una determinada comprensión de lo que significa ser ciudadano, desde estos planteamientos. Desde dicha perspectiva, los españoles son los únicos que tienen derecho a todo, mientras que los extranjeros solo serán bienvenidos en una determinada medida: la de las necesidades de los españoles y de su economía. Si se supera o hay riesgo de que se supere o, simplemente, existe el miedo a que se supere, dicha necesidad utilitarista, desde esta perspectiva, insisto, las personas extranjeras son prescindibles y ya no caben, por lo que hay que impedir su llegada. Se trata de un enfoque de los migrantes como recursos “de usar y tirar”. Dicho enfoque va en contra de la dignidad de la persona y, por tanto, de los derechos humanos. Ello no implica que no deban existir controles en materia de inmigración, pero siempre dentro del marco de una política de inmigración, basada en el consenso y la previsión a largo plazo, para lo que es precisa la existencia previa de un modelo de gestión de la inmigración, huyendo de esta política del miedo, que tiene tintes xenófobos, desde mi punto de vista, insisto, muy criticables.

2. a) El segundo gran tema de este epígrafe recoge el papel que juegan las CCAA en materia de regulación de la extranjería. Este aspecto muestra las tiranteces entre las diferentes visiones sobre la estructura del Estado, visiones que van desde quienes desean obtener unas mayores cuotas de autogobierno para sus territorios, hasta quienes creen que se debe mantener el reparto de competencias tal como está, referido, todo ello, en este caso, a la cuestión de la regulación de la extranjería. Dicho esto, seguramente se podría aplicar esta

visión diferenciada del Estado a otras muchas cuestiones. Desde que se aprobó el actual marco autonómico, con la CE de 1978, este debate no ha dejado de existir. Quizá sería bueno que se modificara la CE para que se estableciera un marco claro e inamovible de competencias estatales y autonómicas que cerrara, de una vez por todas, este tira y afloja, que no hace más que generar tensiones políticas, tanto entre comunidades autónomas entre sí, como entre estas y el Estado, como entre diferentes partidos políticos, que sacan beneficio de la posición de debilidad del Gobierno de turno que no cuenta con el apoyo de una mayoría absoluta para legislar.

En lo que a este tema de la regulación de la extranjería se refiere, al final, se acaban cediendo algunas competencias estatales a las CCAA, cuando la presión llega a su punto adecuado de ruptura de la resistencia estatal. Esto ocurrió en el año 2009, cuando se aprobó una mayor participación de las CCAA en la concesión de las autorizaciones de trabajo o los informes de arraigo que pueden permitir el acceso a los permisos de residencia. Esto, si se organiza adecuadamente, no tiene por qué suponer un problema mayor para los ciudadanos extranjeros que buscan obtener la documentación que precisan. Lo que sí puede reflejar, además de esa *vis expansiva* de las competencias autonómicas que comentaba, es un cierto deseo de las CCAA de controlar quién va a residir o trabajar en sus respectivos territorios. No se trata tanto de dar un mejor servicio, más cercano, rápido y eficaz a los ciudadanos extranjeros, sino del deseo de controlar algo que les afecta, puesto que las CCAA son las encargadas de gestionar y dotar económicamente a una serie de servicios sociales que dependen de la población que reside en sus territorios y que, además, puede afectar a la identidad “nacional” de algunas de ellas. En la prensa son varias las referencias a este descontento de algunos responsables autonómicos, por la falta de la necesaria dotación económica. Pero si lo que subyace en estas peticiones de los responsables autonómicos, que podrían considerarse, *a priori*, razonables, es el miedo a que se preste un peor servicio a sus ciudadanos autóctonos, que son los que pueden hacer que salgan reelegidos o no en las próximas elecciones autonómicas, sin duda refleja una determinada visión de la ciudadanía y de la extranjería. Y esto es así porque se problematiza la presencia de personas extranjeras, por lo que se trataría de una visión de la ciudadanía como algo acotado, limitado, incluso merecedor de especial protección solo para los españoles.

b) El posicionamiento es diferente según de qué comunidad autónoma se trate. En Cataluña, los partidos catalanistas y, especialmente, CiU, utilizan este tema del control de la inmigración como una bandera más en el reforzamiento de su identidad “cultural-nacional” frente al Estado. En la Comunidad de Madrid también existen reticencias, pero por otras

causas, relacionadas con lo que se ha comentado antes al respecto de la prestación de servicios sociales, que la llegada de inmigrantes, desde la perspectiva del gobierno autonómico del PP, puede depauperar. En Aragón, lo que se presenta en la prensa sobre el posicionamiento de los responsables de la DGA (del PSOE) es bastante positivo hacia la regulación del fenómeno y la aportación de las personas extranjeras a la vida de la comunidad. En la Comunidad Canaria, agobiada por la llegada de inmigrantes en cayucos y pateras desde la cercana costa africana, lo que se desea es que se saquen de su territorio el mayor número de extranjeros posible, para aliviar la presión que sufren. A veces, estas peticiones se hacen con manifestaciones racistas por parte de algún responsable de la formación política Coalición Canaria, como se ha visto, si bien no es lo habitual.

c) Esta presión en Canarias va a provocar que se produzcan traslados de personas inmigrantes, desde las islas a la península, lo que produce el tercer subapartado de este tema. Los traslados provocan quejas de las comunidades afectadas, tanto porque se realizan de forma opaca, sin información previa a los responsables de las CCAA, como por el desigual reparto. No deja de llamar la atención que apenas se haga mención a lo que supone para las personas inmigrantes trasladadas el que se les deje en un lugar desconocido sin ningún tipo de recurso para sobrevivir. Parece que es más importante el proceso, la forma, que el fondo del mismo y el efecto sobre las personas. Esto no deja de ser un reflejo de la concepción de que existen, para los responsables políticos, tal como se manifiesta en la prensa, personas de primera y de segunda o inferior categoría. Las de primera son los ciudadanos españoles, ante quienes tienen que rendir cuentas porque les han elegido y les pueden seguir votando (o no) en próximas elecciones, mientras que los de segunda categoría son los inmigrantes, que no se encuentran en disposición de exigir mucho, menos aún si su situación es irregular. Esta cuestión del traslado es una muestra clara de lo que se ha presentado en capítulos anteriores en relación con las diferentes visiones y regulaciones del régimen jurídico del ciudadano y el extranjero, régimen que conlleva un diferente trato humano, también, como se observa. La prensa presenta los posicionamientos de las CCAA en este punto, pero tan apenas se detiene a reflexionar sobre el aspecto humano que conlleva, lo que, desde mi punto de vista, hace desmerecer su papel como contrapoder y como defensora de los que más lo necesitan, de los que apenas tienen voz institucional, por lo que precisan que alguien se la proporcione. Esta debería ser, sin duda, una de las funciones de los medios de comunicación en una sociedad democrática.

d) La cuarta y última categoría temática en el que las CCAA son protagonistas es la que se refiere a la regulación que surge de ellas en relación con el favorecimiento de la integración de

los inmigrantes en sus respectivos territorios. En este sentido, la prensa se hace eco de la existencia de diversos planes, especialmente de los que se aprueban en Cataluña, Madrid y Aragón. En el caso catalán, la prensa se centra en una cuestión muy puntual, como es la exigencia del conocimiento del catalán para poder obtener la documentación por parte de los extranjeros para su regularización. Esto se muestra con especial intensidad en la prensa nacional (sobre todo en *El Mundo* y en *ABC*), si bien no deja de ser una lectura en clave de conflicto identitario o del encaje de Cataluña en España. Parece incoherente que haya quien defienda el derecho de los inmigrantes a saber solo castellano, considerando que exigirles el conocimiento del catalán es discriminatorio, pero que no muestre la misma intensidad para favorecer que gocen de otros derechos más necesarios para la mejora de su situación.

Ello no obstante, los planes autonómicos han permitido que, a falta de una verdadera planificación de la integración en la normativa estatal de extranjería, hayan sido las CCAA quienes hayan construido unos modelos de gestión de la inmigración que, a la vista de los resultados, desde la perspectiva actual, han supuesto un éxito sin precedentes, pues la convivencia multicultural no presenta problemas de gran magnitud, algo de lo que no pueden presumir ni en Francia ni en Reino Unido, por ejemplo. El problema es que, a falta de un modelo nacional, tenemos tantos modelos como CCAA.

3. a) En tercer término, las entidades locales también tienen su espacio de protagonismo en la prensa, cuando se trata de hablar de las políticas públicas en materia de inmigración y su regulación, si bien su presencia mediática es menor en relación con los dos temas anteriores. La inmensa mayoría de los ayuntamientos acepta inscribir en sus respectivos padrones de habitantes a todas las personas que cumplan los requisitos legales para ello, siendo el principal que residan en sus términos municipales. Sin embargo, cuando unos pocos ayuntamientos se niegan a ello, incumpliendo la normativa aplicable, salta el debate en la prensa. Dicho debate es utilizado por los diferentes partidos políticos para defender sus posicionamientos en materia de inmigración, siendo característico en este apartado que las noticias de ámbito local se traten en clave nacional si tocan un tema tan sensible y transversal como la inmigración.

La decisión de no empadronar a los inmigrantes en situación irregular se argumenta por razones sobre todo económicas, por la posible falta de recursos en los municipios si se sigue permitiendo el empadronamiento a todo el que lo solicite. Ya he apuntado que este empadronamiento da acceso a servicios sociales básicos como la educación y la sanidad, por lo que impedirlo, además de la ilegalidad que supone, lo que provoca es, desde mi punto de vista, la vulneración de una serie de derechos humanos de las personas afectadas. Vuelve a incidirse

en una determinada visión de la situación de ciudadanos españoles y no ciudadanos extranjeros (sobre todo si no tienen la documentación en regla), desde el enfoque de los diferentes derechos de unos y otros, que es realmente preocupante. Desde esta perspectiva de derechos humanos, no es admisible que se excluya a personas de servicios sociales básicos porque puede haber una hipotética falta de recursos económicos que no se ha llegado a materializar ni se sabe con una mínima certeza que se va a producir en un plazo determinado de tiempo. Lo que suele reflejar este posicionamiento es una visión, digamos, defensiva, sobre la inmigración, que debería evitarse, porque provoca discriminación y desigualdad, algo que no debería tener cabida en una sociedad democrática.

En esta línea, los principales partidos estatales, PP y PSOE, se posicionan en esta polémica defendiendo la legalidad vigente, que obliga al empadronamiento de todas las personas residentes, independientemente de su situación administrativa en materia de extranjería. Sin embargo, el PP mantiene un doble discurso, diferenciando la situación de Vic, promovida por un alcalde de CiU, de la que ocurre en Torrejón de Ardoz, que se valora de forma diferente. El PSOE, desde su posición de gobierno tanto en el Estado, como en Cataluña en el momento en que se producen estos hechos, defiende el respeto a la legalidad y así se manifiesta en la prensa.

b) La segunda categoría temática de este bloque de las entidades locales está relacionada también con el padrón de habitantes, pero en este caso, no por impedir que se inscriban las personas extranjeras en situación irregular, sino por los usos y accesos que se pueden hacer por los cuerpos de seguridad y otras administraciones a esta base de datos. No es una cuestión menor, ya que si, por un lado, la inscripción es necesaria para poder acceder a servicios sociales básicos, pero, por otro, también puede permitir que la persona sea localizada, detenida y, en su caso, expulsada, es fácil de comprender que la preocupación sea máxima entre las personas afectadas. Todo ello se debate en la prensa, ofreciéndose las visiones pro derechos humanos de las ONG, sindicatos y abogados, frente a quienes lo defienden, que son PP y PSOE, especialmente. Es esta otra muestra más del conflicto que se da, en materia de extranjería, entre defender, ampliar y respetar los derechos fundamentales (y, por tanto, humanos) de los inmigrantes o eliminarlos o limitarlos en aras de un mayor control administrativo. Vuelve a reflejar una determinada concepción de las relaciones entre ciudadanos y no ciudadanos, entre personas de diferente categoría en lo jurídico.

c) Para finalizar, se toca en la prensa el papel que juegan las entidades locales en materia de integración de los inmigrantes, algo en lo que dichas entidades aportan mucho. Sin

embargo, las referencias a esta cuestión en la prensa, en lugar de ser amables, son más bien polémicas. Se refleja el descontento de algunos ayuntamientos ante la falta de recursos para atender a sus poblaciones, incrementadas por la llegada de inmigrantes. También aparece puntualmente alguna referencia a la prohibición del uso del *burka* en las instalaciones municipales, incluso en poblaciones donde no hay personas que lo usen. Este descontento y estigmatización pueden, bien ser un reflejo de un verdadero problema de convivencia en los municipios o bien de la torpeza de determinados gobernantes municipales. El caso es que representa una problematización de la cuestión de la convivencia y la integración de las personas de diferentes culturas en el ámbito municipal que hay que resolver para evitar el estallido de conflictos más graves.

8.2 El tratamiento del tema del control de los movimientos migratorios en España

El segundo tema sobre el que existen más referencias en la prensa analizada, desde el punto de vista cuantitativo, es el que se refiere al control de los movimientos migratorios, es decir, a cómo regular las entradas de personas migrantes que quieren cruzar nuestras fronteras y, una vez dentro de ellas, cómo gestionar su presencia en nuestro país y provocar, en su caso, su eventual salida. Este tema aporta un 12,6% del total de las referencias, solo ligeramente por debajo del primer tema ya analizado sobre las políticas públicas, que tenía un peso, recordemos, del 13,3%. La cuestión del control de los flujos migratorios es, por tanto, un tema fundamental para la prensa y aparece muy vinculado a la ley de extranjería, que es la norma que regula las condiciones para poder realizar esos tránsitos migratorios de entrada y salida de forma legal, incluyendo las condiciones de estancia o residencia que se han de cumplir para estar dentro de la legalidad administrativa.

Las subcategorías que se ofrecen dentro de este bloque son cuatro: a) el denominado “efecto llamada” que pueden producir determinadas políticas legislativas; b) el control de las fronteras españolas y el papel que juega la ley de extranjería en ello, que, a su vez, se subdivide en tres aspectos: el acceso a España por vía marítima, el paso a través de las fronteras de Ceuta y Melilla y, en tercer lugar, la externalización del control de las fronteras mediante acuerdos con los países de origen y tránsito de los flujos migratorios; c) la tercera subcategoría se centra en los mecanismos de salida de España de los extranjeros que residen en nuestro país. Finalmente, d) se mencionan otros aspectos más puntuales relacionados con el control de la inmigración en España. Paso a desarrollar cada uno de estas categorías temáticas en las siguientes páginas.

8.2.1 El denominado “efecto llamada”

Son múltiples las alusiones en la prensa analizada a la expresión “efecto llamada”, vinculadas a la ley de extranjería. Dicha expresión viene a significar que las decisiones que se tomen en relación con las políticas migratorias, en este caso, a través de una determinada regulación de extranjería, pueden fomentar la llegada de más inmigrantes, que se sienten atraídos (llamados) porque consideran que nuestro país es interesante para conseguir su

objetivo migratorio, pudiendo, incluso, llegar a regularizar su situación en un momento dado y tener los ansiados “papeles”, aunque la entrada se produzca de forma ilegal. Esta idea se muestra en la prensa (*ABC*):

Los procesos extraordinarios de regularización de inmigrantes, como el que acaba pasado mañana, y los continuos cambios legislativos han extendido la idea de que en España las vías legales para obtener los permisos de trabajo y residencia son secundarias. Según esa creencia, lo importante es entrar en el país, puesto que después, de una manera u otra, se acabarán consiguiendo los papeles. Es decir, provocan un «efecto llamada». Este efecto perverso de las políticas de inmigración, que contribuyen a la proliferación de la llegada irregular de extranjeros, se denuncia en un informe de la Fundación La Caixa (M.J.F., Un estudio europeo denuncia la improvisación de las políticas de inmigración en España, 2005, pág. 19).

De ahí que la expresión “efecto llamada” tenga unas connotaciones muy negativas y suponga la forma de materializar en dos palabras una fuerte crítica hacia la persona o partido político contra quien se utilicen. No solo es que el partido gobernante a quien se acuse de provocar dicho “efecto llamada” no consiga controlar la inmigración, en el sentido de que entren en España solo aquellos inmigrantes que el mercado de trabajo requiera, lo que desde el punto de vista de la crítica política ya sería bastante grave, sino que, además, dichas políticas están atrayendo a muchas personas más, por lo que la carga crítica que conlleva esta expresión es doble. Por ejemplo (*El Mundo*): “El portavoz de Inmigración del Partido Popular, Rafael Hernando, consideró que los nuevos datos del padrón municipal demuestran que «el efecto llamada ha estado presente en toda la legislatura socialista, de forma muy intensa en los dos últimos años. El Gobierno tiene que reconocer sus fracasos y plantear cambios ante una situación muy preocupante» (Ortega, 2008, pág. 28).

Si bien el uso de esta expresión es atemporal, lo cierto es que hay momentos en los que se encuentra de forma mucho más frecuente en la prensa analizada, siendo el más destacado cuando se está tramitando el reglamento de la LOEX del año 2004 (Real Decreto 2393/2004, de 30 de diciembre), que incorporaba la posibilidad de regularización extraordinaria, durante un corto periodo de tiempo, para miles de inmigrantes en situación irregular, si cumplían una serie de requisitos. Esta iniciativa del PSOE, en aquel momento en el Gobierno, va a recibir duros ataques, especialmente del PP. Veamos un ejemplo del rifirrafe entre PP y PSOE, que se manifiesta así en *ABC*:

PP: No al «papeles para todos». Tampoco el líder del PP, Mariano Rajoy, acogió de buen grado el proyecto del Gobierno ya que se trata de una política de «papeles para todos, pero sin decirlo» que no se practica en ningún país de la UE y auguró un «peligroso efecto llamada de considerables proporciones» (...) Rumí advirtió a los inmigrantes que de nada les servirá el fraude de «comprar contratos» porque el Gobierno «vigilará» y será «testaferro» de las relaciones laborales y sostuvo que el verdadero «efecto llamada» es la economía sumergida «que permitió el PP» (Marín, 2004, pág. 10).

El PP, repite sus críticas a la regularización propuesta por el PSOE desde la repetición del denostado “efecto llamada”, casi como un mantra, por lo redundante. Llega incluso a decir que la regularización será negativa para los propios inmigrantes, que no encontrarán cobijo, servicio, ni derechos (*El País*):

Zaplana afirmó que su partido no está dispuesto a ceder en ese punto, «porque al margen de la regularización, el reglamento podría ser asumible». Tras invocar una vez más el «efecto llamada», el portavoz popular calificó la medida de «tremendamente intranquilizadora y preocupante», además de «perjudicial para el país y para esas personas, que no van a poder encontrar el cobijo y las garantías suficientes en cuanto a derechos y servicios» (*El País*, 2004).

Las críticas, desde este “efecto llamada” por la regularización de 2005 provienen también de autoridades de las CCAA gobernadas por el PP, pero incluso, en algún momento, de los sindicatos (*El Mundo*):

El vicepresidente [de la Comunidad de Madrid], Ignacio González, afirmó que la regularización incidirá en la prestación de servicios públicos al producir un efecto llamada «que tendrá consecuencias letales, pues cuando se tienen que prestar servicios a las personas que están aquí, se produce más sobredemanda de estos servicios». Los reproches también llegaron desde las filas de UGT, sindicato cercano al PSOE, quien manifestó que la promesa del Ejecutivo sólo genera «desinformación y confusión» y contribuye al efecto llamada. Según aseguró la secretaria de Migraciones de la Federación de Alimentación de UGT, Isabel Navarro, los centros del sindicato para informar al inmigrante están colapsados en demanda de nuevos datos y las embajadas de algunos países (*El Mundo*, 2004, pág. 12).

También algún sindicato que agrupa a miembros de la Policía Nacional se llega a manifestar en contra de este reglamento y la regularización que contempla por el “efecto llamada” que, supuestamente, provocará, lo que se muestra en *ABC*: “Desde junio hasta hoy, según datos de la directora del Instituto Nacional de Estadística, han llegado a España, a través de los Pirineos, 400.000 extranjeros que acuden por el efecto llamada de una ley dispuesta a regularizar a todos», ha advertido a *ABC* Rodrigo Gavilán, portavoz en asuntos de inmigración de la Confederación Española de Policía (CEP), que representa a 17.000 agentes” (Ródenas, 2004, pág. 13).

Frente a este planteamiento, el ministro del área de la época, Jesús Caldera, se defiende (*El Mundo*):

«Da igual que haya inmigrantes que se empadronen ahora porque no se van a poder acoger a la norma y vamos a ser muy exigentes y a comprobar todos los requisitos exigidos cruzando datos y padrones», replicó Caldera, tras las denuncias de la CEP. Y añadió: «Es imposible que vaya a haber un efecto llamada porque, por primera vez, sólo se va a dar un permiso a quien esté residiendo en España desde hace más de medio año, a quien esté trabajando y a quien pague a la Seguridad Social (Del Gallo, 2004, pág. 19).

Más aún, los socialistas consideran que el verdadero “efecto llamada” se produce si se permite a los extranjeros en situación ilegal residir y trabajar, como se venía produciendo hasta la fecha (*El País*):

Para López Garrido el problema es cerrar los ojos al problema que se ha generado en los últimos años, «que ha provocado un aumento de la economía sumergida, la sobreexplotación de los extranjeros y el dumping laboral. Son personas que están aquí, trabajando, y que la economía necesita. No podemos cerrar los ojos a esa situación que provoca desorden del mercado de trabajo y ejerce un efecto llamada hacia otros inmigrantes, que piensan que pueden estar en España eternamente en situación irregular», indicó el dirigente socialista (El País, 2004).

No obstante, no deja de ser llamativo que el PP acuse al PSOE de generar este “efecto llamada” gracias a la regularización extraordinaria de 2005, cuando el PP ya promovió anteriormente otras regularizaciones extraordinarias. Este aparente contrasentido se muestra en los medios en alguna ocasión y merece la pena leer la cita completa de ABC:

El Partido Popular diseña una nueva «amnistía» en el año 2000 tras entrar en vigor la Ley aprobada en febrero de ese año, que fue modificada de nuevo en diciembre. Esta norma supuso el acceso al sistema sanitario a todos los inmigrantes que estuvieran empadronados en igualdad de condiciones que los españoles y la renovación automática de los permisos de trabajo. Se tradujo en una regularización de gran calado, ya que se legalizaron 163.352 extranjeros —habían optado a ella casi 245.000—, pero tuvo una segunda parte cuanto menos llamativa. El Gobierno condicionó los papeles a que el inmigrante estuviera en España antes del 1 de junio de 1999; sin embargo, al año siguiente revisó de oficio más de 57.000 expedientes que no cumplían este requisito. Y ese fue sólo uno de los tres nuevos procesos emprendidos ante la bolsa de ilegales que empezaba a causar honda preocupación y algunos comenzaban a relacionar con el incremento de la delincuencia. En esos años, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) hablaba ya del «efecto llamada» que se estaba produciendo en España provocado por la revisión de la Ley y por los procesos masivos (Morcillo C. , Las amnistías masivas del PP y PSOE han legalizado a 626.687 inmigrantes desde 1985, 2005, pág. 22).

En este sentido, el columnista de *El Mundo*, Martín Prieto, hace su propia reflexión sobre el “efecto llamada”, vinculándolo, no a cuestiones legislativas, sino al propio mercado de trabajo (*El Mundo*): “Por lo demás el efecto llamada lo marca el mercado y cuando en España flaqueen los empleos y no ofertemos un futuro mejor se cerrará sola la espita, así que más les vale a PP y PSOE dejar de hacer el pavo con recriminaciones mutuas que nada resuelven y tampoco a nada conducen” (Prieto M. , 2005, pág. 2).

Más adelante, ya en plena crisis económica, en 2009, el PSOE va a cambiar de planteamiento, utilizando la misma expresión “efecto llamada” para defender un cambio legislativo promovido por el propio Gobierno, que afectará a la reagrupación familiar, para endurecerla, bajo el mandato del ministro Corbacho, y con un cambio radical de orientación en materia de inmigración en el gobierno socialista (ABC):

El Gobierno quiere que esté en vigor en 2009 una reforma de ley de Extranjería que limite la llegada de ciudadanos de países extracomunitarios a España. La ordenación del reagrupamiento familiar sería la clave del proyecto, que el ministro de Trabajo e Inmigración, Celestino Corbacho, quiere llevar a las Cortes en otoño después de buscar el consenso con el resto de los grupos parlamentarios sobre el marco general de la reforma. La iniciativa supone un giro de ciento ochenta grados sobre la política llevada a cabo por el anterior titular del Departamento, que facilitó regularizaciones masivas de inmigrantes y el «efecto llamada» sobre sus familiares. «Se trata de un cambio radical en la política de inmigración, pero hay que hacerlo», reconocieron responsables de Trabajo (Guijarro, 2008, pág. 14).

Desde una perspectiva diferente, una columna firmada por dos catedráticos de Historia Económica considera que el “efecto llamada” ha sido provocado con mucha anterioridad, en el año 2000, por una cuestión puramente jurídica, como es la concesión de una serie de derechos sociales a los inmigrantes en situación irregular, tales como el acceso a la sanidad pública y a la educación en las mismas condiciones que los españoles, algo que, a su juicio, no ocurre en ninguna otra parte (*El País*):

No entramos aquí a valorar argumentos a favor o en contra de la concesión de esos derechos; es indudable que fue una legislación muy avanzada desde el punto de vista del progreso social y los derechos fundamentales de las personas. El que no ocasionara polémica ni rifirrafe político entonces ni tampoco tras las sucesivas reformas de la ley, parece muestra de un consenso amplio. Tampoco entramos en la controversia acerca de si se debería haber previsto un mayor esfuerzo de financiación de servicios que aumentan el número de usuarios de manera exponencial. Parece obvio y las actuales estrecheces del sistema sanitario y educativo en muchas comunidades autónomas indican la existencia de desajustes profundos. Nos limitamos a señalar que nadie anticipó que esa concesión de derechos ha resultado ser el elemento definitivo para convertir a España en un país totalmente excepcional desde una perspectiva migratoria. El verdadero “efecto llamada”, sobre el que tanto se ha polemizado, parece ser esa generosa concesión de derechos (Reher & Sánchez, 2009).

También se produce alguna referencia puntual al “efecto llamada” vinculada, no a cuestiones legales, sino a otras consideraciones, como las condiciones de vida en los Centros de Internamiento de Extranjeros (CETI) que, al ser mejores que las que se dan en los campamentos desde los que los inmigrantes esperan para dar el salto a las fronteras de Ceuta y Melilla, deben resultar atractivas para los migrantes, desde el punto de vista de *ABC*: “Algunos expertos consideran que los CETI provocan un efecto llamada. Pese a su saturación, el alojamiento y la comida están garantizados, algo que no ocurre en los infames campamentos” (Morcillo C. , Claves de una «emergencia nacional», 2014, pág. 22).

A veces se critica desde los propios medios la política del Gobierno, porque propicia el denostado “efecto llamada”. Es el caso del diario *El Mundo*, quien, a través de un duro editorial, titulado “Nuevo «efecto llamada»”, ataca la política del ministro socialista Caldera (*El Mundo*):

El mismo día en que, sin tener ninguna obligación al respecto, España enviaba cuatro aviones y decenas de funcionarios a Mauritania para tratar de encontrar una solución para los cerca de 400 sin papeles asiáticos y subsaharianos del Marine I, el ministro de Trabajo aseguraba en Quito que nuestro país necesita 200.000 trabajadores inmigrantes más y anunciaba la creación de una oficina para facilitar formación a los ecuatorianos. Caldera sigue cometiendo el mismo error en el que incurrió con la ley de extranjería, que tan perversas consecuencias ha tenido: efecto llamada, avalancha de inmigrantes, saturación de los centros de internamiento y el desentendimiento de la Unión Europea cuando se ha pedido su ayuda para controlar las costas. El ministro debería saber que los mensajes que lanza tienen repercusión inmediata no sólo en las personas de zonas subdesarrolladas que legítimamente optan a una vida mejor en un país rico, sino también en las mafias que se encargan del tráfico humano. Ante esta tesitura, se impone un discurso de prudencia, incluso disuasor (*El Mundo*, 2007, pág. 3).

En definitiva, si bien la expresión “efecto llamada” es muy negativa y coincidente en su significado por quien la usa, son diversos los enfoques y planteamientos desde los que se utiliza, teniendo la cuestión de la regulación de la extranjería un peso muy importante a la hora de determinar su existencia o no, o el efecto que dicha regulación tiene como *pull factor* o factor de atracción en los movimientos migratorios.

8.2.2 Ley de extranjería y control de las fronteras

En este epígrafe voy a analizar el tratamiento que hace la prensa del momento de la entrada de los inmigrantes a España. Dada nuestra situación geográfica, dicha entrada se puede producir, bien por vía marítima, a través de la costa sur de España, en el Mediterráneo, o bien, arribando a las costas de las islas Canarias, para lo que los inmigrantes usan todo tipo de embarcaciones, pero especialmente las denominadas pateras y cayucos.

En segundo lugar, el otro punto de acceso natural a España desde Marruecos es a través de las dos ciudades autónomas españolas en África: Ceuta y Melilla. La prensa trata con profusión la problemática que se da en ambas fronteras que, periódicamente, reciben grandes cantidades de inmigrantes que intentan cruzarlas.

En tercer lugar, en la prensa se trata otra cuestión importante: la externalización del control de las fronteras, que consiste en llegar a acuerdos con los gobiernos de los países de origen y tránsito de la inmigración, sobre todo en África, para que impidan o dificulten lo máximo posible la salida y movimiento de los flujos migratorios que atraviesan sus respectivos territorios.

8.2.2.1 El acceso a España por vía marítima: pateras y cayucos

Lo primero que hay que señalar es que pateras y cayucos no son lo mismo, a pesar de que, a veces, los medios las confundan, llegando a utilizarlos como sinónimos, dentro de una misma noticia (*El Mundo*): “Otros dos cayucos con 85 inmigrantes en total llegaron ayer a Canarias. (...) Tras una larga búsqueda, la patera fue encontrada a las 8.00 horas de ayer al norte del islote de Alegranza, según informa Efe” (Sanmartín O. , Rescatados 27, 2007, pág. 24).

Cayucos y pateras⁸¹ tienen en común que son dos tipos de embarcaciones que usan los inmigrantes para llegar por mar a las costas españolas desde África, si bien su uso originario era la pesca. Sin embargo, el cayuco es más grande y permite realizar viajes más largos, incluso desde la costa africana subsahariana más lejana, mientras la patera, de menores dimensiones, se utiliza para transportar a los inmigrantes desde Marruecos o Mauritania hasta las islas Canarias o para cruzar el estrecho de Gibraltar. En ocasiones, se pueden utilizar otro tipo de denominaciones, como cuando se menciona a las zódiac u otras expresiones de forma más genérica, como botes o, simplemente, embarcaciones.

Las piezas que se refieren al tratamiento que se hace de las personas inmigrantes que entran a nuestro país utilizando la vía marítima, bien sea hacia las islas Canarias, bien sea atravesando el estrecho de Gibraltar, son numerosas. Dicho tratamiento de estos eventos suele ser neutro, mencionándose por parte de los medios el número de inmigrantes que han sido, bien interceptados, bien rescatados o que han conseguido llegar a la costa española. Veamos algún ejemplo en *El País*:

La Guardia Civil y Salvamento Marítimo han rescatado en las últimas horas a 85 inmigrantes que trataban de llegar a España a través de las costas de Almería, Cádiz, Melilla y Lanzarote. Han sido interceptadas cinco embarcaciones. Los 11 ocupantes de una sexta lograron alcanzar tierra, pero la Guardia Civil ya los ha detenido. El grupo más numeroso, formado por 59 personas que ocupaban tres pateras, fue localizado por efectivos de Salvamento Marítimo y del Servicio de Vigilancia Aduanera frente a las costas de Almería. Los ocupantes eran todos varones de origen magrebí y entre ellos había dos o tres que podrían ser menores de edad, según fuentes de Salvamento Marítimo. (...) En Melilla, fuentes de la Delegación del Gobierno han informado de la entrada en el puerto comercial de una embarcación tipo zódiac en torno a las 00.30 horas. Los servicios sanitarios de emergencia atendieron en el mismo muelle portuario a los nueve subsaharianos que iban a bordo, entre los que había dos bebés en brazos de sus madres (EFE, Rescatados en las costas 85 inmigrantes que intentaban llegar a España, 2011).

A veces, la noticia de la entrada viene acompañada de la expresión del inmediato efecto de salida que conlleva si se hace ilegalmente, en forma, por ejemplo, de repatriaciones. En otras ocasiones, se indica cuál va a ser el destino inmediato de estas personas, cuando no pueden ser repatriadas o devueltas, y que no es otro que su ingreso en un Centro de Estancia Temporal de Inmigrantes (CETI), a la espera de que se decida su situación jurídica. Por ejemplo

⁸¹ Para el Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua (RAE), en su versión en línea, un cayuco es: “1. m. Embarcación india de una pieza, más pequeña que la canoa, con el fondo plano y sin quilla, que se gobierna y mueve con el canaleta” (Real Academia Española de la Lengua, 2015).

Por su parte, patera: “1. f. Embarcación pequeña, de fondo plano, sin quilla. 2. f. Embarcación pequeña usada para el transporte de inmigrantes ilegales” (Real Academia Española de la Lengua, 2015). Si bien la RAE denomina patera a cualquier embarcación pequeña usada para el transporte de inmigrantes ilegales, me permito hacer notar la incorrección de esta acepción, tanto por lo que al sentido de embarcación para el transporte de inmigrantes se refiere, que no es exclusivo de este tipo de embarcación, ya que lo comparte con los cayucos u otras, como por el hecho de denominar ilegales a los inmigrantes, algo totalmente incorrecto desde el punto de vista semántico, ya que las personas no pueden ser ni legales, ni ilegales; lo será, en todo caso, su situación administrativa.

Finalmente, la palabra zódiac plantea menos problemas: “1. f. Embarcación de caucho, inflable y de estructura rígida, dotada de un motor fuera borda” (Real Academia Española de la Lengua, 2015).

(ABC): "Setenta y dos horas después de la detención en Tarifa de 374 inmigrantes «sin papeles», el Gobierno español ha repatriado ya a 221 marroquíes a su país de origen e ingresado a 153 subsaharianos en distintos centros de internamiento para extranjeros, según informó ayer a ABC el comisario de Algeciras, Francisco Gil (...) mientras se tramita su expulsión en aplicación de la ley de extranjería" (Camacho, 2003, pág. 21).

Como decía, el tratamiento suele ser aparentemente aséptico, en el que, además del número de personas que llegan, denominadas, no tan asépticamente, "sin papeles", "indocumentados", "irregulares" o "ilegales", se indica, generalmente, la procedencia regional: subsaharianos o magrebíes, básicamente. Un ejemplo en ABC: "Llegan a Canarias más de 114 «irregulares» en menos de un día. Las Islas Canarias pretendían ser el destino para las 114 ocupantes de varias pateras que han sido interceptadas en poco más de 24 horas. A las 75 personas que fueron localizadas en la tarde del viernes se les unieron los 39 «sin papeles» que intentaban arribar la costa de Fuerteventura en la madrugada de ayer" (ABC, 2004, pág. 27).

En alguna ocasión, este acercamiento a los hechos se hace algo más humano, al relatar, desde el punto de vista de quienes atienden a los que llegan (Guardia Civil, Cruz Roja o alguna otra ONG), cómo les han encontrado en su peligroso tránsito hacia España. No se han encontrado relatos de los protagonistas del viaje, las propias personas inmigrantes. Así, en ABC:

En la primera patera, localizada a las doce de la noche a tres millas al sur de Paloma Baja, iban 69 personas, entre ellas tres bebés. «Tenían la mirada perdida y el rostro desencajado por el frío y el hambre», resaltó un miembro de la Guardia Civil curtido en decenas de detenciones de inmigrantes irregulares. El agente se estremeció de dolor cuando cruzó su mirada con la de los niños: «Se me cae el alma cuando veo sus caritas inocentes», relató. Los miembros de Cruz Roja señalaron que esa misma situación de angustia se revivió tres horas más tarde con la llegada de la segunda embarcación. Cincuenta y nueve inmigrantes —entre ellos 4 menores— llegaron calados hasta los huesos, pero no de agua, sino de miedo. «Dejan atrás amigos, familiares», indicó un agente de la Benemérita, quien señaló que «muchos se arriesgan porque buscan algo mejor y no les importa perder la vida en el intento» (Camacho, 2003, pág. 21).

Para llevar a cabo este control que pretende evitar las entradas ilegales de personas inmigrantes en nuestro país, es necesario contar con cuerpos de seguridad preparados que lleven a cabo esta tarea. Algunas noticias se hacen eco de este hecho, discutiendo si los efectivos existentes son suficientes o no (ABC):

«La Guardia Civil en Canarias no está desbordada por la inmigración», aseguró ayer el director general del Cuerpo, Joan Mesquida, quien consideró además que «por más efectivos que haya no se solucionará antes este problema». Según los datos que aportó en una visita a las Islas, son 163 los agentes dedicados exclusivamente a esta tarea, y reciben el apoyo de otros 600. «Eso no es cierto, aquí no damos a basto [sic]», aseguraron a este periódico fuentes de la Asociación Unificada de la Guardia Civil (AUGC) en Canarias (Calvo & Sagastume, 2006, pág. 16).

En la misma línea, si bien de forma muy crítica, el diario *El Mundo*, en uno de sus editoriales escribe:

Inmigración ilegal: inexcusable falta de medios. Pocas cosas hay cada verano tan previsibles como la trágica avalancha de inmigrantes que llegan en pateras a nuestras costas, y, sin embargo, todos los años se pone en evidencia de nuevo la falta de preparación y la alarmante insuficiencia de medios de rescate y de acogida. Las pateras llegan cada vez más llenas, repetidamente a los mismos lugares, incluso de día, y las cifras se disparan: casi 300 indocumentados llegaron a Fuerteventura entre el viernes y el sábado, día en que la isla vivió el más grave naufragio que han visto sus costas, con 32 personas desaparecidas. La precariedad de medios es tal que dos de las patrulleras que utiliza la Guardia Civil en el archipiélago canario son costeadas por una empresa de frutas, y estaban originalmente destinadas al control de la pesca furtiva. Son barcos preparados para interceptar otros barcos, no para rescatar personas. Falta algo tan simple como chalecos salvavidas a bordo.

Los radares no funcionan bien. ¿Hace falta mucha más evidencia para concluir que la inmigración ilegal es una cuestión que el Gobierno no puede postergar para después de sus vacaciones? Más allá de medidas de medio y largo plazo como la cooperación al desarrollo de los países de origen de los inmigrantes o el desarrollo del Reglamento de la ley de extranjería, hay medidas que se pueden poner en práctica ya y que pueden salvar vidas (El Mundo, 2004, pág. 5).

Un momento de especial relevancia informativa fue la denominada “crisis de los cayucos” que llegaron en gran número a las islas Canarias durante el año 2006, sobre todo a lo largo del verano. Fruto de ello son las menciones en la prensa sobre la preocupación de los representantes de Coalición Canaria (*El Mundo*):

Coalición Canaria (CC) exigió ayer al presidente del Gobierno, José Luis Rodríguez Zapatero, que ordene la creación de un gabinete de crisis para evitar «la continua desprotección de las fronteras marítimas canarias» ante la continua llegada de inmigrantes ‘irregulares’. (...) Como publicó ayer este diario, las costas españolas están recibiendo una de las mayores oleadas de inmigrantes y en el mes de julio se han batido todos los récords de años pasados (Europa Press, 2006, pág. 12).

Se ofrecen datos en los medios para que nos hagamos idea de la magnitud de la llegada, que parece tener que ver con el cierre de las rutas habituales de llegada a través del estrecho de Gibraltar (*El Mundo*):

Los más de 4.000 clandestinos que han arribado este mes superan a los de cualquier otro año. Agosto de 2005. Tan sólo 969 inmigrantes alcanzaban las costas españolas. Ahora, la cifra de todo un mes se consigue fácilmente en un par de días. De hecho, entre este viernes y sábado, fueron 836 los sin papeles que lograron arribar a Canarias. España está recibiendo la mayor avalancha de inmigrantes por mar de su Historia. En los primeros 17 días de agosto, 4.227 sin papeles han conseguido abordar el litoral español, lo que supone batir los récords de todos los meses de agosto de años anteriores. (...) Las mafias han abandonado prácticamente la ruta del Estrecho, ante el aumento de la vigilancia de las Fuerzas de Seguridad marroquíes. Los cayucos salen, sobre todo, desde Senegal e incluso las pateras llegan a Ceuta, antes que a Cádiz, como era lo habitual (Del Barrio A. , Agosto también bate todos los récords de llegadas de ‘sin papeles’ por mar, 2006, pág. 12).

Como respuesta a este evento, tanto PP como PSOE acuerdan en 2006 no llevar a cabo más regularizaciones extraordinarias y aplicar la ley de extranjería de forma rigurosa para intentar paliar o frenar tan numerosas llegadas en tan corto espacio de tiempo, algo que

coincide en el tiempo con el dato de que la inmigración es el tema que más preocupa a los españoles. Así se refleja en *El País*:

PSOE y PP suscriben que no haya más regularizaciones de inmigrantes. Los dos partidos que han gobernado en España en los últimos 24 años y que no se ponen de acuerdo en nada desde hace dos años coinciden en rechazar nuevas regularizaciones extraordinarias de inmigrantes. La oleada de cayucos que han llegado a Canarias en el último mes y medio -más de 5.000 inmigrantes irregulares han entrado a España en ese plazo a través del archipiélago- ha provocado un cambio de rumbo en la política de inmigración. La semana pasada la vicepresidenta María Teresa Fernández de la Vega endureció el discurso oficial para avisar de que el Ejecutivo expulsará a todos los inmigrantes que entren irregularmente en España. Lo hizo coincidiendo con una encuesta de la cadena SER que situaba a la inmigración como el problema que más preocupaba a los españoles (El País, 2006).

Esta crisis va a provocar un endurecimiento de la posición del Gobierno del PSOE en materia de inmigración. Pese a tratarse, comparativamente, de un número muy pequeño de inmigrantes en relación con los que cruzan nuestras fronteras de otras formas, también de manera ilegal, el dramatismo de las imágenes que se muestran en la televisión y en la prensa, así como el goteo continuo de noticias, hacen que los políticos se vean obligados a posicionarse públicamente, tras la alarma creada. Así lo explica el diario *El País*:

No fue una encuesta la que forzó el giro para endurecer el discurso del Gobierno en inmigración, sino la presión de las imágenes en los telediarios de los subsaharianos llegando en oleadas a Canarias. Fuentes de la dirección socialista aseguran que en las diversas reuniones que tanto el partido como el Gobierno han mantenido en las últimas semanas sobre este asunto no se manejó ningún sondeo específico para analizar cómo afectaba este asunto a los ciudadanos. «No hacen falta encuestas. Basta con el olfato político para saber que ante una oleada como ésta, televisada a diario, hay que evitar a toda costa que tanto los inmigrantes como los españoles piensen que el Gobierno va a acoger con los brazos abiertos a todo el que venga. La ley del mar y un Estado democrático como el español obligan a salvar a todo el que entre en nuestras costas, pero la sensación de inacción que se podía trasladar a la gente ha forzado el endurecimiento del mensaje», explica un miembro de la dirección del PSOE. Otros dirigentes recuerdan que esta inmigración, a pesar de representar una parte mínima de las decenas de miles de personas que entran cada año en España, tiene un gran impacto en los ciudadanos precisamente porque es la única televisada casi en directo. Eso provoca la necesidad de una respuesta rápida, que es lo que han hecho el Ejecutivo y el PSOE (Cué, La presión de las imágenes, 2006).

Aunque las referencias a la ley de extranjería son frecuentes cuando se habla de este tema de la entrada de inmigrantes por vía marítima, suele tratarse de simples menciones a la aplicación de la ley a quienes llegan a nuestras costas. Una norma no puede evitar el desplazamiento físico, solo puede establecer las consecuencias de dicha acción, desde la perspectiva del Derecho, cuando se entra en su área de influencia. De ahí que sea lógico que las referencias a la norma sean tangenciales en este punto. Sin embargo, existe alguna reflexión, en forma de editorial, que ve la relevancia de una verdadera política de inmigración, en la que la ley de extranjería ha de ocupar un lugar central. Es el caso de un editorial de *El País*, que reflexiona sobre esta cuestión, a raíz de un importante naufragio con decenas de personas inmigrantes fallecidas, cerca de nuestras costas, en 2007:

El naufragio en aguas del Atlántico, a 90 millas de Tenerife, de un cayuco con un centenar de inmigrantes, de los que al menos 50 de ellos han resultado ahogados o desaparecidos, muestra una vez más el lado más dramático, por lo que supone en pérdida de vidas humanas, del ya de por sí terrible drama de la inmigración irregular. Se trata del siniestro hasta ahora más grave de los muchos que jalonan las rutas de inmigración irregular que transcurren desde el África subsahariana hasta las islas Canarias, como las que en años anteriores confluían en el Estrecho de Gibraltar. La tragedia se hace todavía más sentida por haberse producido a pesar de los esfuerzos llevados a cabo por el personal de dos barcos de Salvamento Marítimo que, no obstante, pudo evitar que corrieran la misma suerte el resto de los ocupantes del cayuco ido a pique en medio de un mar enfurecido.

Afirmar que no hay muro capaz de oponerse al sueño de una vida mejor es una obviedad, salvo que se quiera señalar algo no menos obvio pero que, a veces, parece olvidarse: las medidas de contención no bastan para frenar la inmigración irregular; hacen falta también medidas que, tanto en los países de origen como en los receptores, fomenten los flujos de una inmigración legal y ordenada. En el caso de España, y a partir sobre todo de la vigente ley de extranjería y del reglamento que la desarrolla -iniciativas en el primer caso del PP y en el segundo del PSOE-, esa combinación de medidas se ha hecho cada vez más visible en la política migratoria. Y ha tenido efectos positivos tanto sobre el control de fronteras y la repatriación de inmigrantes irregulares como sobre las vías legales de inmigración, en especial el contingente o cupo anual de trabajadores inmigrantes, la contratación individual nominativa y los contratos de temporada (El País, 2007).

Otro ejemplo de la relación entre las entradas ilegales a través de las costas y la necesidad de modificar la ley de extranjería lo muestra *El Mundo*: "Desde el Gobierno canario volvieron a exigir al Ejecutivo central que cambie la ley de extranjería para agilizar las expulsiones de inmigrantes cuando las llegadas se producen de manera masiva" (Europa Press, 2006, pág. 12). Incluso cuando se producen los ya citados eventos de la llegada masiva de cayucos a Canarias en 2006, se esgrime una nueva modificación de la ley de extranjería, como si ese mero cambio fuera capaz de frenar las llegadas de más inmigrantes (*El País*): "El PP propone ahora modificar la ley de extranjería para prohibir nuevas regularizaciones extraordinarias, aunque el PSOE asegura que no piensa modificar la norma que aprobó el Gobierno popular en 2003. Pese a todo, los socialistas reiteran su rechazo a nuevas regularizaciones" (El País, 2006).

8.2.2.2 La problemática frontera de Ceuta y Melilla

Las fronteras de las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla suelen ser puntos especialmente calientes en relación con el control de la inmigración. Y ello por su situación, rodeadas de territorio marroquí, lo que las convierte en una puerta de entrada natural para los inmigrantes procedentes del norte de África.

Teniendo esto en cuenta, las buenas relaciones con Marruecos son especialmente importantes para que las autoridades de este país colaboren, desde su lado de la frontera, en el control de los flujos migratorios que atraviesan su territorio con destino a estas plazas españolas. Si esta colaboración es efectiva, las entradas por estos pasos fronterizos disminuyen

(ABC): "Un nutrido grupo de irregulares trataron de salvar el obstáculo de seis metros de altura para entrar en territorio español en la zona de Rostrogordo. Las fuerzas de seguridad marroquíes abortaron el intento, que terminó con la detención de 40 personas y la fuga de muchas otras en dirección a los bosques colindantes" (ABC, Un nuevo intento de salto de la valla de Melilla se salda con 40 detenidos, 2006, pág. 18).

Esta ayuda de Marruecos no es gratuita ni desinteresada, sino que viene motivada por el pago de dinero por parte de la Unión Europea, como atestigua ABC: "Unas 360 redes que organizan operaciones de inmigración ilegal fueron desmanteladas en Marruecos en el curso de este año de 2006, según fuentes de Rabat. La UE entregó al Reino alauí en agosto 76 millones de euros para que aumentara el control y vigilancia en la frontera sur europea, es decir, la de las ciudades españolas de Ceuta y Melilla" (ABC, Un nuevo intento de salto de la valla de Melilla se salda con 40 detenidos, 2006, pág. 18).

En este sentido, cuando esta colaboración se relaja, es cuando parecen surgir los mayores problemas en la frontera (ABC):

La Policía también denuncia la pasividad marroquí ante la llegada de «sin papeles». Este nuevo rifirrafe bilateral que atañe a Melilla y Ceuta—cuya españolidad se remonta a 1556 y 1668 respectivamente—coincide con la presión migratoria que Marruecos está ejerciendo este verano, especialmente en Ceuta donde la llegada de subsaharianos «sin papeles» está batiendo los registros de años anteriores ante la pasividad de las fuerzas de seguridad marroquíes, tal y como denuncia en un comunicado la Unión Federal de Policía (Villarejo, 2011, pág. 28).

En la prensa se menciona, en ocasiones, un determinado instrumento bilateral firmado en 1992 entre España y Marruecos. Se trata de un acuerdo que permitiría que España pudiera devolver de manera inmediata a aquellas personas que hubieran cruzado su frontera desde Marruecos, sin mayor trámite, las llamadas "devoluciones en caliente", algo que choca con la ley de extranjería, que obliga a identificar a la persona y determinar su situación administrativa, caso por caso. *El Mundo* lo presenta así en 2005, bajo el Gobierno del PSOE:

(...) la vicepresidenta aseguró que el Gobierno socialista «está trabajando para que se realicen devoluciones inmediatas en la frontera», en caliente, de los inmigrantes que acaben de cruzar los límites territoriales de nuestro país de manera ilegal. La ley de extranjería exige que se efectúe un expediente previo a la expulsión de cualquier inmigrante. Sin embargo, la vicepresidenta aseguró que no consideraba necesaria la modificación de la ley y recordó que el convenio firmado con Marruecos en el 92 —que el Ejecutivo está intentando reactivar—, permite la devolución inmediata siempre que la persona interceptada esté «en tierra de nadie» (Escrivá, El Gobierno devolverá hoy a 'sin papeles' de Ceuta y Melilla, 2005, pág. 16).

En un editorial del diario ABC se critica que el Gobierno del PSOE no aclare esta cuestión de la vigencia del convenio de 1992 con Marruecos:

(...) convenio de readmisión suscrito con Marruecos en 1992. Ocurre, sin embargo, que este convenio de colaboración meramente administrativo puede quedar neutralizado por la propia Ley y el Reglamento de Extranjería. En cualquier caso, no está mal que el Gobierno se acuerde ahora de este procedimiento, porque sus muestras de satisfacción con la actitud de Marruecos no hacían presumir que faltara ningún mecanismo legal por utilizar en la política migratoria. De todas formas, siendo positivo que se utilicen los recursos ya establecidos para frenar los flujos de inmigración ilegal, el Gobierno habrá de aclarar por qué no «reactivó» antes este convenio y por qué vendió las excelencias de la colaboración con Marruecos cuando no había motivo para ello. Por otro lado, tan importante como la eficacia es la legalidad y el Gobierno debe asegurar la compatibilidad de este convenio de repatriación inmediata con la Ley en vigor, que prevé el traslado a comisaría de todo inmigrante detenido en territorio español, y no su devolución al país de procedencia (ABC, Parche a un problema de fondo, 2005, pág. 5).

La referencia a una hipotética “tierra de nadie” entre las fronteras de España y Marruecos se volverá a utilizar, esta vez por el Gobierno del PP, en 2014 (*El Mundo*):

El titular del Juzgado de Instrucción número 2 de Melilla, Emilio Lamo de Espinosa, imputó la semana pasada por prevaricación al jefe de la Comandancia por haber devuelto en caliente a Marruecos, este verano, a decenas de subsaharianos que lograron saltar las dos vallas o que se encontraban entre ambas vallas que separan a la ciudad de Marruecos. (...) El ministro, Jorge Fernández, reiteró ayer desde Estados Unidos que España sólo comienza «a todos los efectos» en la valla interior de Melilla. Tras recordar todos los convenios hispano-marroquíes, desde el primero suscrito en 1859, el juez asegura que la orden «es una derogación de facto de los tratados internacionales suscritos» entre España y Marruecos «en materia de delimitación de los límites fronterizos». Y por haberla redactado y aplicado, imputa por prevaricación al coronel. Las ONG aplaudieron el auto. Deja claro que «el Estado o cualquier agente que esté al servicio de éste no pueden saltarse los acuerdos y tratados internacionales», recalcó el abogado de Andalucía Acoge, José Luis Rodríguez (Cembrero, Un juez ve prevaricador el criterio de Interior sobre la frontera de Melilla, 2014, pág. 16).

A veces, las fuerzas de seguridad marroquíes penetran en territorio español para ayudar a impedir que crucen la frontera y para facilitar las “devoluciones en caliente”, algo que es admitido por el Gobierno del PP en 2014 y muy criticado por ONG y representantes de la abogacía (*El País*):

Los agentes uniformados marroquíes pisan, a veces, territorio español para ayudar a contener asaltos de inmigrantes y llevarse a algunos de vuelta a Marruecos. El Gobierno español hizo ayer este reconocimiento, pero le restó importancia. (...) «El viernes entraron en Melilla armados y a la vista de la Guardia Civil» se indigna al teléfono José Palazón, presidente de la ONG Prodein. «Y fueron expulsados sin el más mínimo trámite, violando la legislación vigente», recalca. «O se está en España o se está en Marruecos», sostiene Francisco Solans, portavoz de Extranjería en el Consejo General de la Abogacía Española. «No existe la tierra de nadie», añade en declaraciones a la agencia Europa Press. «Una vez que se pasa la primera valla ya se está en territorio español», precisa (Cembrero, Agentes marroquíes entran en Melilla para llevarse de vuelta a los subsaharianos, 2014).

Al final, hasta el ministro de Interior, Fernández Díaz, cuando se producen los saltos masivos a las vallas de 2014, muestra su impotencia para dar solución a un problema, sin duda, complejo (*El País*):

El ministro ha insistido en «negar el concepto de devolución en caliente» y ha asegurado que en las ciudades autónomas, «lugares que no tienen comparación posible con otras zonas de España y de Europa», el objetivo es «simplemente, algo tan elemental y tan complejo allí como es intentar impedir que se entre ilegalmente» en España. «Diría que si alguien tiene una solución distinta de la que nosotros

proponemos para cumplir lo que dice la ley, que a España hay que entrar legalmente por los pasos fronterizos habilitados al efecto y no ilegalmente ni masivamente y en no pocas ocasiones violentamente; si alguien tiene una fórmula distinta de operar a como lo hace la Guardia Civil que nos lo diga. Hasta ahora nadie ha sido capaz de decírnoslo», ha asegurado. Además, ha defendido que el objetivo es «garantizar la inviolabilidad de las fronteras» algo a lo que España tiene «el derecho y el deber» y «un plus de responsabilidad» por ser también frontera exterior de la Unión Europea. «Las fronteras delimitan el territorio y el territorio va íntimamente unido a la idea de soberanía. Tenemos el derecho y el deber de defender nuestra soberanía» (Agencias, 2014).

Ante estos hechos, se multiplican las llamadas al respeto a los derechos humanos de las personas que intentan entrar en España por estas vías, encontrándose con estas “devoluciones en caliente”, sin garantía jurídica alguna, como, por ejemplo, hace un representante de IU (*El Mundo*): “El portavoz de IU, Joan Herrera, recordó que el respeto a los Derechos Humanos exige que todos reciban asistencia letrada y, tras advertir de que varias organizaciones internacionales han denunciado que Marruecos «los coloca en medio del desierto y provoca una proporción de muertes espeluznante», se opuso a su devolución mientras «no tengamos garantía de lo que van a hacer con ellos»” (Escrivá, Expulsan a Marruecos a 70 ciudadanos de Mali, 2005, pág. 16).

En ocasiones, las consecuencias para los inmigrantes que intentan cruzar estas fronteras, son dramáticas, incluso con resultado de muerte. Es entonces cuando, de forma, más acusada, saltan a la palestra mediática las condiciones en que se producen estos sucesos, así como la vulneración de los derechos humanos de los migrantes. Es lo que sucedió en 2006, cuando varias personas, trece concretamente, que intentaban cruzar las fronteras de Ceuta y Melilla, fueron abatidas por disparos de procedencia no aclarada, si bien parecían proceder del lado marroquí. Amnistía Internacional critica la pasividad del Gobierno ante estos hechos (*El País*):

Amnistía Internacional (AI) ha hecho hoy público un informe muy crítico con el Gobierno por no haber investigado la muerte de 13 inmigrantes en las vallas fronterizas de Ceuta y Melilla cuando intentaban llegar a España en septiembre y octubre de 2005, lo que crea un «clima de impunidad». La organización de defensa de los Derechos Humanos expresó además su «gran preocupación por las acusaciones de un uso excesivo contra la Guardia Civil, incluido el uso de armas de fuego para hacer frente a los inmigrantes y demandantes de asilo». (...) En este informe, basado en los testimonios de las víctimas y en los contactos que la organización ha mantenido con las autoridades de ambos países, AI asegura que cuando se produjeron los hechos, las fuerzas de seguridad españolas y marroquíes no sólo hicieron un uso excesivo de la fuerza, sino que, en muchos casos, expulsaron a los inmigrantes inmediatamente y a países donde podían correr peligro de ser torturados (Servimedia, 2006).

Otro suceso que ha marcado la agenda mediática en relación con las fronteras de estas ciudades autónomas es, sin duda, el que ocurrió en febrero de 2014, cuando quince subsaharianos murieron ahogados al intentar alcanzar a nado la costa de Ceuta y se puso en tela de juicio si la actuación de la Guardia Civil, que disparó pelotas de goma al agua, pudo coadyuvar a estas muertes. En relación con esto, un frente crítico importante es el que viene

de algunos responsables de la Unión Europea, muy molestos con la actuación del Gobierno de España:

Desde Bruselas, la comisaria de Interior, Cecilia Malmström, se declaró «muy preocupada» por el uso de balas de goma por parte de la Guardia Civil para evitar que los inmigrantes entraran en Ceuta a nado. Por eso, reclamó explicaciones a las autoridades españolas por este «grave asunto». La comisaria ha expresado su indignación a través de Twitter. El portavoz de Interior, Michele Cercone, añadió que las autoridades de España «tienen la responsabilidad de investigar las circunstancias de ese incidente» (Calleja, Interior revisa la ley de Extranjería por sus «deficiencias» en Ceuta, 2014, pág. 26).

Finalmente, la Comisión Europea tuvo que admitir que el control de las fronteras exteriores de la Unión Europea es competencia de cada uno de los Estados, pero exigió que se respetaran los derechos fundamentales de los migrantes en este empeño. Se critica, por ejemplo, el uso de cuchillas de gran calibre en las vallas fronterizas (*El País*):

No es este el primer encontronazo entre Fernández Díaz y su homóloga europea. A principios del pasado diciembre, Malmström expresó sus dudas sobre la instalación de cuchillas en las vallas de Melilla. «Por lo que sé de cuando se retiraron, las cuchillas no impedían que la gente entrara, solo hacían que llegaran con más heridas», aseguró. También anunció en aquella ocasión que pediría explicaciones al Gobierno español. Pero tras una reunión con el ministro en el que este mostró su enfado por las palabras de Malmström, la Comisión admitió que los Estados miembros tienen las competencias para gestionar sus fronteras y que no disponían de indicios de que España hubiera violado la ley europea. Esta vez parece diferente. La comisaria Malmström reconoce que los Estados miembros tienen las responsabilidades de gestionar sus fronteras externas. Pero este control ha de hacerse siempre de forma «proporcional con los objetivos perseguidos». «Se debe hacer de acuerdo con el respeto a los derechos fundamentales y a la dignidad humana», añade el portavoz de la responsable comunitaria (Cué & Doncel, El Gobierno descarta dimisiones por la tragedia de Ceuta pese a la presión, 2014).

En otro ámbito institucional, la Defensora del Pueblo, Soledad Becerril, al ser preguntada por esta cuestión, mantiene una posición un tanto ambivalente para alguien que debe defender los derechos de todas las personas frente a la administración pública y no ha de inmiscuirse en valoraciones de oportunidad política o, al menos, es lo que nos muestra el diario *ABC*:

Becerril explicó que a última hora de ayer recibió un informe sobre la actuación de la Guardia Civil del que se deduce que actuaron de acuerdo con la legalidad, y señaló que «no puede ir más allá» sobre la muerte de los quince inmigrantes, unos hechos que están siendo investigados por los Juzgados de Ceuta. La Defensora del Pueblo consideró «oportuno» revisar la ley de extranjería ahora que las circunstancias han cambiado y mostró su deseo de que la reforma se haga con un «amplio» consenso «para que pudiera perdurar durante un tiempo». Sobre la posibilidad de que la nueva ley ampare las denominadas «devoluciones en caliente», una práctica que se sigue para retornar a Marruecos a los inmigrantes cuando llegan a España, señaló que no puede intuir ni opinar sobre intenciones. No obstante, se mostró a favor de «dar instrucciones a las Fuerzas de Seguridad para saber cuáles son los límites de su actuación». En relación con las «devoluciones en caliente» que ya se realizan, Becerril subrayó que la ley de extranjería es «clara y precisa» sobre el proceso que se sigue con los inmigrantes que llegan a España en situación irregular, por lo que pidió «actuar de acuerdo con la legalidad vigente» (*ABC*, Becerril no ve ilegalidad en el uso de pelotas de goma, solo imprudencia, 2014, pág. 24).

En diversas piezas de otros medios se recogen una serie de posicionamientos de la Defensora del Pueblo mucho más contundentes frente a la actuación del Gobierno en este caso (*Heraldo de Aragón*):

Becerril e Interior se contradicen sobre la españolidad de las vallas. La Defensora del Pueblo sostiene que los inmigrantes que se encaraman a la verja están en España, pero el ministro dice que no. La Defensora del Pueblo rechazó por ilegales las devoluciones en caliente a Marruecos de inmigrantes irregulares. Los que se encaraman a las vallas fronterizas, según Soledad Becerril, están en territorio español y se vulnera la ley de extranjería si son entregados a los guardias marroquíes. (...) La Defensora del Pueblo presentó al pleno del Senado el informe anual de su departamento e hizo una crítica profunda de las entregas de inmigrantes capturados en la frontera a las fuerzas auxiliares de Marruecos. Toda persona, dijo, que entra de forma ilegal en España tiene «la garantía» de que será tratado conforme a la ley, y la norma establece que recibirá asistencia humanitaria, será identificada y si no reúne los requisitos será devuelta a su país (Gormarán, 2014, pág. 28).

Los cuerpos y fuerzas de seguridad que deben intentar controlar estas entradas de personas a través de los saltos de estas zonas fronterizas, a veces se sienten impotentes, incluso desde el punto de vista jurídico, llegando a quejarse de que la ley de extranjería prevalece sobre otras normas aplicables en estos casos (*ABC*):

La ley de extranjería, que no deja de ser administrativa, se ha convertido en la norma de normas, reflexiona un mando de la Guardia Civil. Prevalece sobre el Derecho Penal. «Si un inmigrante agrede a un agente o se le requiere por desobediencia, como ya ha pisado España lo primero es secundario, aunque se esté incumpliendo la propia ley de extranjería. Al final se instala cierta impunidad» (Morcillo C. , Claves de una «emergencia nacional», 2014, pág. 22).

La difícil posición de los cuerpos de seguridad a veces se plasma en respuestas un tanto contradictorias ya que, por un lado, deben proteger la frontera de entradas no permitidas, pero, por otro, quienes intentan entrar solo desean una vida más digna. Esta contradicción entre la legalidad y la humanidad la presenta *El Mundo* en una de sus piezas:

La política no siempre corre en paralelo a la vida. Donde no llega la ley de extranjería, llega la solidaridad ciudadana. En Melilla, hasta la Policía ha regalado zapatillas decomisadas para calzar a los inmigrantes que saltan la valla. La Policía pone zapatillas y la Guardia Civil, bocadillos. Se ha visto a guardias civiles ofreciendo alimentos a los subsaharianos exhaustos. África hace transbordo en Melilla y se juega el tipo por un plato de comida caliente. La ley de extranjería no permite que los Cuerpos de Seguridad utilicen la fuerza para repeler la entrada, pero ellos reciben órdenes que contradicen esa Ley (Rigalt, 2005).

Otro aspecto de esta ambivalencia se plasma en el miedo de algunos de los componentes de estos cuerpos de seguridad, al no disponer de recursos adecuados o suficientes (*El Mundo*):

No quiere desvelar su nombre, pero tampoco quiere ocultar el sentimiento generalizado de todos los cuerpos militares que desde hace cinco días permanecen haciendo guardia en turnos de 24 horas en el perímetro fronterizo de Melilla. «Nos sentimos desprotegidos, y te puedo decir que tememos por nuestra seguridad», asegura este militar del Tercio de la Legión. Afirmo que carecen de suficiente material para protegerse de avalanchas como la ocurrida ayer de madrugada en Melilla, una de las más virulentas hasta la fecha, en la que resultaron heridos tres militares —uno con una mordedura en el cuerpo— y cuatro guardias civiles. (...) «No podemos tocarles, pero tenemos que evitar que entren, ¿cómo se come esto?»,

aseguraba ayer un guardia civil horas después de la avalancha (Sanz, «Tememos por nuestra seguridad porque nos sentimos desprotegidos», 2005, pág. 8).

Como se ha podido observar, cuando se produce un cierto descontrol en la entrada de personas inmigrantes o bien su aparición en la prensa es destacada y continuada, ocurre algo parecido a lo que ya se vio en relación con las entradas por vía marítima, y es que se pide el cambio de la ley de extranjería, cual si se tratara de una fórmula instantánea capaz de modificar, por sí sola, la realidad. Es lo que se plasma con las declaraciones de la vicepresidenta del Gobierno (ABC): “De entrada, la vicepresidenta del Ejecutivo, Soraya Sáenz de Santamaría, explicó ayer que ante la situación ocurrida en Ceuta se aplicó la ley de Extranjería, de un modo similar a como se hace desde 2005, pero admitió que esa norma «tiene alguna deficiencia en su aplicación», que será revisada por el Ministerio del Interior” (Calleja, Interior revisa la ley de Extranjería por sus «deficiencias» en Ceuta, 2014, pág. 26).

Así, además de las declaraciones de la Defensora del Pueblo o de la vicepresidenta del Gobierno, el máximo representante de la ciudad autónoma de Melilla, perteneciente al PP, se manifiesta así (*El Mundo*):

En declaraciones a Telemadrid recogidas por Europa Press, Imbroda reclamó la modificación de la ley de extranjería española con el objetivo de que «se adapte a lo que está pasando». El presidente melillense afirmó que los dos puntos que requieren una modificación urgente son el relativo a la colaboración con Marruecos y aquél que «evite que tengan premio los inmigrantes que entran ilegalmente». En este sentido, explicó que «si está habiendo todos estos problemas es porque algo ha fallado», por lo que exigió que las leyes que regulan la inmigración «se adapten a los acontecimientos», ya que, a su juicio, cuando se redactó la última ley de extranjería «se estaba pensando en otras cuestiones» (*El Mundo*, 2005, pág. 8).

Para terminar, queda decir que son frecuentes las referencias a la ley de extranjería que aparecen en las unidades de análisis de esta investigación, pero que son incidentales y se refieren a su aplicación a las personas que han conseguido cruzar el perímetro fronterizo (*El Mundo*): “La Delegación del Gobierno aseguró que aplicará la ley de extranjería a estos subsaharianos que, de momento, recibirán acogimiento en el Centro de Estancia Temporal de Inmigrantes (CETI) de Melilla” (Sanz, Heridos seis subsaharianos al intentar saltar la valla de Melilla, 2006, pág. 22).

8.2.2.3 El control externo de las fronteras: los acuerdos con los países de origen y tránsito de la inmigración

Hasta ahora hemos visto que cuando los inmigrantes llegan a las fronteras españolas, la respuesta gubernamental consiste en retenerles, tramitar su situación administrativa y

mantenerles en centros de internamiento a la espera de ser expulsados o bien liberarles, dejándoles en situación irregular, hasta que puedan regularizar su situación, de forma ordinaria o extraordinaria, o bien, que sigan su camino hacia otros destinos.

Ante esta situación, que impedía controlar los flujos migratorios, una vez que las personas se encuentran a las puertas de nuestro país, el Gobierno español pensó en formas de impedir que estas personas llegaran siquiera a la cercanía de nuestras fronteras. De esta forma, se empezaron a gestar acuerdos con los países de origen y tránsito de dichos flujos, con la finalidad de frenar o controlar, por la intervención directa de sus respectivos gobiernos, las llegadas de migrantes hasta nuestras fronteras.

Uno de los primeros mecanismos puestos en marcha para conseguir estos objetivos fue el establecimiento de cupos que facilitaran la llegada de personas desde algunos países, con permisos de trabajo obtenidos de forma legal, ya en origen. Esto ocurrió, por ejemplo, con Marruecos, en la época de gobierno del PSOE (*El Mundo*):

Rumí presidió ayer la cuarta reunión del grupo de trabajo grupo de trabajo hispano-marroquí sobre inmigración. Allí anunció que el combate contra la inmigración ilegal se va a reforzar, conjuntamente con el Reino de Marruecos, en dos aspectos: «Lucha sin tregua contra las mafias que trafican con seres humanos» y «establecimiento de un contingente adecuado de trabajadores para que los empresarios puedan contratar en origen» (Alba, 2004, pág. 18).

En otras ocasiones, de lo que se trata es de llegar a acuerdos para facilitar la salida inmediata de los nacionales de terceros países que han entrado ilegalmente, con la intención de desincentivar dichas entradas (*El Mundo*):

El cónsul de Guinea-Bissau en Portugal –cuya embajada actúa en España y Marruecos– se reunió con el delegado del Gobierno, José Fernández Chacón, y explicó que el objetivo de su visita a Melilla era identificar a las 80 personas de su país que se encuentran en la Ciudad Autónoma, según una lista que le remitió el Gobierno español. El siguiente paso a seguir sería aplicar el convenio de repatriación suscrito entre ambos países, con el fin de facilitar el retorno de los inmigrantes que han entrado de manera irregular en nuestro territorio (Sanz, El cónsul de Guinea-Bissau gestiona la repatriación de sus compatriotas, 2005, pág. 18).

La idea ya apuntada de “avanzar el control de la frontera” se manifiesta claramente en este ejemplo (*El País*): “El ahora vicepresidente de la Comunidad de Madrid y último secretario de Estado de Inmigración con los Gobiernos de José María Aznar, Ignacio González, fue el más duro en sus mensajes. Aseguró que «hay que llevar las fronteras a los países de origen» por la vía de ligar cualquier ayuda al desarrollo de esos países a que colaboren para que no salgan de allí inmigrantes irregulares” (Marcos, 2006).

Algunos expertos en inmigración ya hacían notar en 2005 que los convenios firmados con los países de origen eran escasos (*ABC*):

Otro aspecto considerado clave por los profesores que han elaborado el informe, puesto en práctica ya por buena parte de los países de nuestro entorno, es la necesidad de incrementar los acuerdos y los convenios con los lugares de origen de los inmigrantes. Eliseo Aja recordó que España sólo dispone de seis convenios, el más antiguo con Marruecos, tres con países del Este de Europa, uno con Colombia y otro con Ecuador (M.J.F., Un estudio europeo denuncia la improvisación de las políticas de inmigración en España, 2005, pág. 19).

En la misma línea, un editorial de *ABC* reflexionaba, también en 2005, sobre esta importante cuestión:

Todo ello pone de relieve la urgencia de que España concierte convenios de readmisión con los países del África subsahariana de los que procede la gran mayoría de los afectados. Entre los acuerdos actuales, sólo son apropiados para este fin los concluidos con Nigeria (en 2001), Guinea Bissau y Mauritania (ambos en 2003). Desde entonces se ha interrumpido el esfuerzo diplomático para impedir que la presencia de ilegales en España se convierta en un viaje sin retorno. A mayor abundamiento, ha quedado prácticamente en desuso el acuerdo bilateral con Rabat de 1992, por el que Marruecos se compromete a asumir a los ciudadanos de terceros países que pretendan entrar en España desde su territorio. Más allá de las buenas intenciones, el Gobierno tiene mucho trabajo por delante en el ámbito diplomático y legislativo para dotar a nuestro país de los instrumentos jurídicos imprescindibles que permitan encauzar este complejo problema (*ABC*, 2005, pág. 4).

Fue en la época del Gobierno socialista cuando más se incrementaron los esfuerzos diplomáticos con los países de origen y tránsito (*Heraldo de Aragón*):

El ministro de Justicia, Juan Fernando López Aguilar, dijo ayer que la presión policial y diplomática española para combatir la inmigración ilegal ha desplazado los puntos de embarque de clandestinos a zonas del África subsahariana donde es imposible evitar su salida. El ministro, que se reunió ayer con su homólogo mauritano, Mahfoudh Ould Bettah, para firmar cuatro convenios judiciales, se felicitó por la colaboración de Mauritania y Marruecos para intentar frenar las oleadas de indocumentados, pero advirtió que la cooperación de estos dos países no va a reducir las llegadas (Suárez, 2006, pág. 25).

El empeño por llevar el control de la inmigración lo más cerca posible de la fuente de los flujos hace que la colaboración llegue al extremo de que agentes españoles patrullen en las costas de estos países, con frecuencia, dentro del marco de la agencia europea de fronteras (FRONTEX), como muestra *ABC*:

Senegal ha autorizado por segundo año consecutivo la misión de la agencia europea de fronteras, es decir, que sus aguas las recorran patrullas extranjeras, básicamente españolas. (...) Rubalcaba volvió con los deberes hechos y afirmó en Dakar que el acuerdo va más allá de lo conseguido hace ahora un año. El titular de Interior eludió mencionar las contrapartidas ofrecidas a su homólogo senegalés —España ya regaló dos patrulleras, material de vigilancia e informático y varios vehículos— y recordó que la misión es sufragada en buena medida por la UE. La partida europea que corresponde a España para control de la inmigración en el periodo 2007-2008 es de 87 millones de euros. El coste que paga nuestro país es un secreto bajo llave (Morcillo C. , Las patrulleras seguirán en Dakar pese a que desde diciembre no salen cayucos, 2008, pág. 32).

Como colofón a estas políticas, el resultado parece conseguir los efectos deseados, ya en 2009 (ABC):

El ministro del Interior, Alfredo Pérez Rubalcaba, presentó ayer el balance anual de la lucha contra la inmigración ilegal. Destacó el importante descenso que se ha producido: un 25,6%. Y achacó lo que calificó como «éxito de la política de inmigración» a «que está bien diseñada»; a que «los acuerdos de cooperación internacional con los países de origen, principalmente con Marruecos y Senegal, empiezan a funcionar», y a que «casi nadie entra ya en España sin que le veamos» (A., 2009, pág. 23).

8.2.3 La salida de España de los extranjeros

Cuando los extranjeros se encuentran en España sin cumplir con los requisitos administrativos para su permanencia de forma legal, se dice, con propiedad, que se hallan en una situación administrativa irregular. Ello puede propiciar que, en cualquier momento, sean detenidos y expulsados fuera de nuestro territorio, a no ser que se den circunstancias, establecidas legalmente, que permitan cambiar la orden de expulsión por una mera sanción económica. En este epígrafe voy a explicar cómo presenta la prensa analizada el momento de la salida de España de los inmigrantes en situación irregular, con sus diferentes variantes.

Así, el proceso que se repite de forma habitual, en relación con las personas que llegan a España desde África es, a grandes rasgos, el que relata el diario ABC:

Tras la llegada de una patera los inmigrantes son registrados. Si se trata de marroquíes son devueltos a su país en 48 horas, en otro tipo de vuelos. Un avión ATR 72 de la misma compañía con la que Interior firmó un convenio, con 70 plazas para inmigrantes y diez para sus guardianes, recoge a los viajeros en varios puntos de la Península y vía Málaga los traslada hasta Melilla, donde son puestos a disposición de las autoridades alauitas. En el caso de los subsaharianos sólo si se puede demostrar que proceden de Nigeria, país con el que existe un convenio, será posible el proceso de devolución; en caso contrario, los inmigrantes ingresan en uno de los centros de internamiento de Fuerteventura, donde pueden estar un máximo de 40 días y pasado ese tiempo son conducidos a la Península. En la terminal de carga de uno de los cuatro aeropuertos citados, un autobús o un furgón policial recoge a los irregulares y los traslada al centro de internamiento de la ciudad, donde se constata su llegada y quedan en libertad. En teoría después pueden ser detenidos por infracción a la ley de extranjería, pero como no hay dónde devolverlos, significaría empezar de nuevo. Su situación de ilegalidad permanente comienza así a consolidarse (Morcillo C. , El Gobierno fleta dos vuelos diarios desde Canarias a la Península con ilegales que abandona a su suerte, 2005, pág. 16).

ONG y abogados defensores de los inmigrantes critican que la policía aplique inadecuadamente procedimientos preferentes de expulsión, que son más breves que los ordinarios y cuentan con menos garantías para el inmigrante (*El Mundo*):

LAS EXPULSIONES: Artículo 63 de la LOEX: «Incoado el expediente en el que pueda proponerse la expulsión por tratarse de [una infracción grave], la tramitación del mismo tendrá carácter preferente». ONG y abogados denuncian que, «frecuentemente», la Policía tramita la sanción por estancia irregular por el procedimiento preferente en vez de por el ordinario, a pesar de que el primero sólo está indicado en la

LOEX para infracciones graves. El preferente conduce siempre a la expulsión y reduce las posibilidades de defensa de los inmigrantes (sólo da 48 horas para presentar alegaciones). «No se está aplicando bien la ley. Debe reservarse sólo para casos en que esa urgencia sea una necesidad», opina Francisco Solans, portavoz de la Subcomisión de Extranjería del Consejo General de la Abogacía Española (Sanmartín O. , *Las otras pelotas de goma*, 2014, pág. 14).

No son muchas las voces que se presentan en los medios analizados que pongan de relieve las injusticias del sistema que gestiona la situación de las personas que se encuentran ilegalmente en España, a las que se castiga de forma múltiple por los mismos hechos. Así, en *El Periódico de Aragón*:

Los abogados especializados en Extranjería, como los del Servicio de Atención y Orientación Jurídica a Inmigrantes (SAOJI), llevan tiempo alertando de la doble condena que supone en muchos casos este sistema. Los presos cumplen su condena, pero por diversas razones -olvido, denegación de permisos- no renuevan sus papeles en prisión, por lo que cuando salen son inmediatamente deportados. Cuando no se les cancela directamente el permiso por sus antecedentes penales. Otros letrados apuntan más alto y señalan la concepción errónea de la legislación de Extranjería Europea, que vincula una potestad de cada país, como la autorización de la residencia, a un derecho fundamental como el del trabajo (Mantecón, 2014, pág. 24).

Las modalidades de salida de las personas inmigrantes son diversas (ABC): “El aumento total [de salidas de inmigrantes] se debe en buena medida a los retornos —«sin papeles» rechazados en los puestos fronterizos, sobre todo aeropuertos—, que han crecido en más de 3.000 y las devoluciones que suman seis mil inmigrantes más que en 2005 (prácticamente todos los marroquíes que llegan en patera son devueltos). Las expulsiones, el último concepto de los que engloba la ley de extranjería, casi no se han movido, con una diferencia de menos de 400 personas” (Morcillo C. , *Las readmisiones de inmigrantes vuelven a bajar pese a los cayucos*, 2007, pág. 22).

Junto a estas modalidades previstas legalmente, estaría otra que no lo está: se trata de las “devoluciones en caliente”, a las que ya se ha hecho referencia en el epígrafe dedicado a la problemática de las fronteras de Ceuta y Melilla. Se trata de una medida totalmente ilegal, a juicio de un importante grupo de juristas, que lo explica así en un duro informe contra el Gobierno del PP (*El Mundo*):

‘Expulsiones en caliente’: ilegales, delito de coacción y prevaricación. Durísimo informe de 16 juristas sobre las prácticas de Interior contra los inmigrantes. Las expulsiones en caliente, esa entrega a Marruecos de sin papeles por parte de la Guardia Civil sin seguir protocolo alguno de devolución, vulneran los Derechos Humanos, incumplen la legislación española —incluida la Constitución— e internacional y suponen delitos de coacciones, privación de asistencia letrada y prevaricación. Son una «ficción jurídica», una «lectura restrictiva de los derechos», un «pragmatismo jurídico miope», una «aproximación a la barbarie», un «atajo» para esquivar la ley y un «peligro para la dignidad moral de nuestra democracia». Las conclusiones y los adjetivos están en un durísimo informe elaborado por 16 catedráticos de Derecho Penal y Constitucional y profesores de Ética de varias universidades españolas (...) Las expulsiones en caliente «impiden el tratamiento individualizado e imposibilitan el derecho al asilo», vulnerando la propia Ley de Asilo, el artículo 13 de la Constitución, los compromisos internacionales sobre el Estatuto del Refugiado y

el artículo 18 de la Carta de Derechos Fundamentales de la UE. «Una eventual futura reforma legislativa para dar cobertura a las expulsiones en caliente tendría el obstáculo insalvable de su inconstitucionalidad y su contradicción con el Derecho Internacional y comunitario». Además, al no individualizar cada proceso se incurre en expulsiones colectivas, desautorizadas por la UE (Álvarez R. J., 2014, pág. 22).

Otro supuesto de expulsión realizada de forma ilegal por las autoridades es cuando se produce “en masa”, es decir, que se expulsa a un colectivo de personas sin haber llevado a cabo un procedimiento individualizado para cada una de ellas, que es lo correcto. Es lo que critica, de forma minoritaria, algún partido político, como Izquierda Unida (*El Mundo*):

El grupo parlamentario de Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya Verds (IU-ICV) va a presentar una denuncia en la Fiscalía General del Estado contra la expulsión a Marruecos, desde Melilla, de los inmigrantes que habían cruzado la valla fronteriza y entraron en territorio español. Los diputados Gaspar Llamazares y Joan Herrera afirmaron ayer, en una conferencia de prensa en el Congreso de los Diputados, que con estas expulsiones no sólo se incumplen los acuerdos que el PSOE había negociado con IU-ICV en materia de inmigración, sino que se vulnera la ley de extranjería y la legislación internacional. No se puede «expulsar en masa» (Yanel, IU denunciará las expulsiones masivas ante el fiscal general, 2005, pág. 9).

Como apuntaba antes, muchos inmigrantes en situación irregular se encuentran con que, ni pueden ser expulsados, ni pueden trabajar (*ABC*): “Balla Fofana, nacido en Samakulu (Mali), acaba de cruzar la puerta de la madrileña comisaría de Moratalaz que lo separaba de la libertad. Con 25 años su única pertenencia es un documento colgado al cuello que certifica que no va a ser repatriado a su país. Sellado por la Comisaría de Policía de Fuerteventura y firmado por el director del centro de internamiento «El Matorral», acredita que Balla ha permanecido ingresado desde el 12 de diciembre hasta el 12 de enero, a disposición del Juzgado número 3 de Puerto del Rosario y le permite quedar libre puesto que no existe convenio de repatriación con Mali” (Morcillo C. , El Gobierno fleta dos vuelos diarios desde Canarias a la Península con ilegales que abandona a su suerte, 2005, pág. 16).

Un editorial de *El País* reflexiona sobre esta paradoja de la ley de extranjería y sus indeseables consecuencias (*El País*):

Una de las cuestiones de más difícil gestión de las muchas que plantea la inmigración irregular es la de los que llegan a España sin documentación fehaciente sobre su identidad ni sobre su país de origen o que proceden de otros con los que España no tiene acuerdos de repatriación. Las autoridades se encuentran con las manos atadas en estos casos, en los que la ley de extranjería es papel mojado. Al no poder repatriarlos, se quedan en España con una orden de expulsión teórica pero inejecutable, que les convierte en los más desamparados de los inmigrantes, sin poder trabajar y abocados a sobrevivir al borde de la delincuencia (*El País*, 2005).

A veces, los medios se hacen eco de casos en los que un ciudadano extranjero que se encuentra en situación irregular, evita su expulsión porque una sentencia estima que hay arraigo suficiente en nuestro país. El medio, en ocasiones, puede presentar esta información con un cierto tono crítico, como *ABC*:

El juzgado de Instrucción número 3 de Madrid ha dictado un auto por el que impide a la Policía ejecutar un decreto de expulsión contra una ciudadana nigeriana, dictado por la subdelegación del Gobierno de San Sebastián, al considerar la juez que tener domicilio en España y cédula de inscripción de extranjeros —mera documentación limitada a un año que se da al que carece de ella, que no genera ningún derecho, y que en muchos casos se configura con los datos aportados por un carné profesional de su país de origen sin mayor garantía—es «arraigo» (Ródenas, 2004, pág. 13).

Por otra parte, en el año 2009 se produjeron unos hechos especialmente graves al hacerse público que había una orden del Ministerio del Interior para cubrir unos cupos de detenciones de personas extranjeras que se encontraran en situación irregular. Esto provocó una agria polémica, ya que la Policía acudía a centros escolares para detener a padres y madres que acudían a recoger a sus hijos o a estaciones de metro o autobús, con idéntica finalidad. El ministro responsable en aquel momento, el socialista Alfredo Pérez Rubalcaba, tuvo que salir al paso de estas afirmaciones, ante el revuelo producido (*El Mundo*):

Rubalcaba rectifica y quita los cupos de detenciones de inmigrantes. Los policías admiten que van a buscarlos «a la puerta de las embajadas» y «valen amas de casa y trabajadores de hostelería». (...) La cosa no es para menos, porque cuatro sindicatos policiales han denunciado que se les obliga a hacer redadas «masivas» e «indiscriminadas» de inmigrantes y hay hasta una orden interna escrita que demuestra que la Jefatura Superior de Policía de Madrid ha fijado cuotas semanales de detenciones. A los que las cumplen, les premian dándoles días libres. Y, si capturan a marroquíes, mucho mejor, porque sus expulsiones salen más baratas. (...) Y las ONG han denunciado cacerías en casi toda España. También en los alrededores de los colegios —a pesar de que Rubalcaba lo niega—, y dentro del Metro, e incluso «a la puerta de las embajadas», según reconocen los propios policías, que se quejan también de que «valen amas de casa y trabajadores de hostelería» y «se llega hasta tal punto que los funcionarios se dirigen a los bares donde se encuentran trabajando extranjeros y se los llevan, incluso fuera del distrito». (...) Rubalcaba rectificó y dio orden al director general de la Policía y de la Guardia Civil, Francisco Javier Velázquez, de que «dicte las instrucciones oportunas con el fin de clarificar el marco de actuación policial». Velázquez se apresuró a dar una instrucción en la que establece que los «objetivos numéricos» se aplicarán sólo para las infracciones penales. Para la inmigración ilegal, que es una falta administrativa y no un delito, habrá «únicamente objetivos cualitativos» que atiendan «prioritariamente a la problemática delincencial que se produzca en determinadas zonas y periodos de tiempo». En otras palabras: desde ahora no hay que poner cuotas, ni detener a las honradas amas de casa extranjeras, sino a los maleantes que no tengan los papeles en regla. En definitiva, de vuelta a la eterna asociación entre inmigración y delincuencia (Sanmartín O. R., Rubalcaba rectifica y quita los cupos de detenciones de inmigrantes, 2009, pág. 13).

Estos hechos, sin embargo, se siguen produciendo con cierta recurrencia y son de tal gravedad que provocan la reacción de muchos colectivos sociales (*El Periódico de Aragón*):

Alrededor de 30 organizaciones sociales zaragozanas firmarán hoy un documento en el que denuncian «prácticas policiales ilegales y discriminatorias» por parte de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado hacia inmigrantes. Este escrito, que será presentado al Justicia de Aragón, es el resultado del trabajo que ha realizado la Asociación de Vecinos Lanuza Casco Antiguo en esta zona de la ciudad. El colectivo denuncia que las personas extranjeras están sufriendo «identificaciones masivas e indiscriminadas en la vía pública por sus rasgos étnicos», así como «detenciones preventivas» con el fin de averiguar su situación administrativa. (...) En el documento que van a presentar ante el Justicia, los colectivos sostienen que estas actuaciones policiales carecen de cobertura legal. «La detención preventiva a efectos de acreditar la estancia regular de una persona no está prevista legalmente y atenta contra el artículo 17 de la Constitución Española», sostienen. Del mismo modo, las entidades mantuvieron que la identificación de ciudadanos seleccionados por «sus rasgos étnicos o raciales» y los controles con este fin

suponen un «grave atentado a la prohibición de discriminación recogida en el artículo 14 de la Carta Magna» (Cortés Ferrández, 2012, pág. 7).

En algún caso, se llega a relacionar de forma muy directa la problemática que plantea expulsar a personas en situación irregular y la lucha antiterrorista (*ABC*): “Éste es sólo el ejemplo, al que ha tenido acceso este periódico a través de la Fiscalía, de cómo siguen sin ejecutarse en España los decretos de expulsión. Los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado denuncian que estas prácticas abren una brecha en la seguridad nacional y permite casos, según publicó *ABC* el pasado lunes, como que tres de los terroristas del 11-M que se suicidaron en Leganés estuvieran en España sin que fueran deportados” (Ródenas, 2004, pág. 13).

Otro supuesto llama la atención porque, a pesar de que no se encuentre vinculación entre una persona inmigrante y el *yihadismo* en un proceso judicial, se le expulsa por razones de seguridad nacional (*Heraldo de Aragón*):

El Ministerio del Interior expulsó ayer a su país al joven argelino Nouh Mediouni, de 24 años, que fue detenido en abril de 2013 por su vinculación con un grupo de Al Qaeda del Magreb. El juez Santiago Pedraz archivó la causa el pasado 4 de febrero contra Nouh Mediouni, al no haber pruebas de su pertenencia al *yihadismo*, y lo dejó en libertad. Fuentes del Ministerio del Interior señalaron ayer que se trata de un caso de «expulsión cualificada», al aplicar la ley de Extranjería 4/2000 a una persona que estaba relacionada con asuntos de «seguridad nacional» (Campo R. J., 2014, pág. 10).

Ante la llegada y persistencia de la crisis económica que se presentó en España en el año 2008, con sus consiguientes efectos sobre el aumento del desempleo, el Gobierno socialista decidió tomar medidas para fomentar el retorno a sus países de origen de personas extranjeras que se encontraran en España, siempre que cumplieran una serie de requisitos (*El Mundo*):

Sólo el 0,4% de los inmigrantes se apuntará al retorno voluntario. El Gobierno dice que unos 20.000 parados no comunitarios serán los que finalmente soliciten el plan de capitalización de desempleo de Corbacho. Unas 20.000 personas, como mucho, se acogerán al plan de retorno voluntario para extranjeros que prepara el Gobierno. La medida estrella del ministro de Trabajo e Inmigración, Celestino Corbacho, servirá para que apenas el 0,4% de los 4,5 millones de extranjeros residentes en España regrese a su país, a cambio del pago acumulado de las prestaciones por desempleo. Así lo reconocieron ayer fuentes del Ministerio, que explicaron que este programa va dirigido a los parados extranjeros no comunitarios pertenecientes a los sectores más castigados por la actual crisis económica y que más dificultades de recolocación tienen. (...) El borrador del informe explica que hay que estar en situación legal de paro, haberse inscrito como demandante de empleo en el servicio público correspondiente, tener reconocido el derecho a recibir la prestación y pertenecer a uno de los 19 países de fuera de la UE que han firmado con España convenios bilaterales en materia de la Seguridad Social (Sanmartín O. R., Sólo el 0,4% de los inmigrantes se apuntará al retorno voluntario, 2008, pág. 22).

El fracaso de este programa de retorno voluntario pudo deberse a que no se valorara suficientemente la capacidad de resiliencia que tienen las personas inmigrantes, que prefieren aguantar todo lo que pueden en nuestro país, dadas las dificultades que supuso para ellos conseguir el objetivo de llegar aquí en primera instancia (*Heraldo de Aragón*):

Casi el 10% de los rumanos que residen en Aragón podrían acogerse a las ayudas para volver a su país, anunciadas por el ministro de Trabajo, Celestino Corbacho. (...) «La esperanza de poder encontrar un trabajo aquí, pese a todo, es mayor que en Rumania, y la familia que tiene aquí una vivienda e hijos escolarizados va a agotar todas las posibilidades antes de volver», reflexiona Daniela Venter, presidenta de la Asociación de Rumanos Carpática (Campo S. , 2009, pág. 2).

No obstante, este tipo de programas de retorno ya existían en el año 2003, si bien eran de tipo más asistencial y estaban abiertos a personas que no tuvieran recursos, para permitirles volver a sus países de origen y reiniciar su vida allí (*El Mundo*):

1.000 inmigrantes en lista de espera para retornar a sus países de origen. El programa piloto de retorno voluntario de inmigrantes, puesto en marcha el año pasado por el Insero y la Organización Internacional de las Migraciones (OIM), desbordó todas las previsiones. (...) Nada en *Eldorado* europeo era como se lo habían pintado. Ni trabajo ni vivienda y mucho menos, papeles. Las puertas cerradas a cal y canto debido a una ley de extranjería, que impide prácticamente todas las vías de regularización en España y sólo permite la firma de contratos de trabajo en los países de origen. Al proyecto sólo se pueden apuntar inmigrantes en situación de vulnerabilidad y con imposibilidad de integrarse en el mercado laboral español (...) El coordinador de programas de la OIM en España, Salvatore Ippolito, considera que este proyecto es un mecanismo útil con el fin ayudar a muchos inmigrantes a reinsentarse en sus lugares de origen, mientras en España la bolsa de irregulares ya alcanza el millón y medio de personas (Del Barrio A. , 1.000 inmigrantes en lista de espera para retornar a sus países de origen, 2004, pág. 25).

8.2.4 Otros aspectos relacionados con el control de la inmigración

Además de los temas presentados hasta el momento, se han encontrado en la prensa analizada algunos otros que tienen un menor peso, pero que resultan suficientemente significativos como para ser comentados. Es el caso del conflicto que provocó la entrada en España de la conocida activista saharaui Aminatu Haidar, a quien se le permitió la entrada en España a pesar de que no tenía pasaporte, ya que las autoridades marroquíes se lo habían retirado por cumplimentar en un formulario de entrada en Marruecos que su nacionalidad era saharaui y no marroquí. Así lo reflejaba *El Mundo*:

Moratinos respalda a Rabat. Exteriores justifica la retención de Aminatu Haidar, que anoche inició una huelga de hambre y fue desalojada del aeropuerto de Lanzarote. El ministro de Asuntos Exteriores, Miguel Ángel Moratinos, justificó ayer haber permitido la entrada en España de la activista saharaui, Aminatu Haidar, sólo con la tarjeta de residencia y sin pasaporte, lo que, a juicio de la conocida defensora de los Derechos Humanos, supone una vulneración de la ley de extranjería. (...) Para salir de España necesita un pasaporte o un documento de viaje del que, por el momento, carece al haber declarado que su pasaporte marroquí le fue retirado», afirmó el Ministerio de Exteriores en un comunicado. El ministro respaldó además que el Gobierno marroquí no permitiese la entrada de Haidar en El Aaiún (...) Fuentes policiales consultadas por este diario criticaron las contradicciones del comunicado de Exteriores, puesto que los requisitos de entrada y de salida son los mismos y, por tanto, las autoridades nunca debieron permitir su entrada. «Es completamente irregular que le hayan dejado entrar sin el pasaporte y ahora, no la dejen volver a su país porque dicen que no lo tiene», declararon las mismas fuentes (Del Barrio A. , Moratinos respalda a Rabat, 2009, pág. 23).

Esta situación provocó que Haidar iniciase una huelga de hambre y que se pusiera en entredicho la actuación del Gobierno en este caso, hasta que se consiguió resolver la salida de la activista.

Otro tema que aparece en los medios, especialmente en *Heraldo de Aragón*, es el que trata la situación de los ciudadanos rumanos y búlgaros, cuyos países se incorporaron a la Unión Europea en 2007. Este hecho provocó que se facilitara, desde el año 2002, su acceso a los países de la Unión Europea, si bien con limitaciones, incluida una moratoria al derecho a la libre circulación que dificultaba su acceso al mercado de trabajo en España a partir de 2007, dada la situación de precariedad económica y de empleo que se vive en España a partir del año 2008. Hay que tener en cuenta que el rumano es el colectivo que ha crecido más y se ha convertido en el grupo de extranjeros más numeroso, por encima de los marroquíes. Así se cuentan las vicisitudes de estas personas en la prensa (*Heraldo de Aragón*):” Desde el año 2002, los rumanos no necesitan visado para venir a España. El proceso extraordinario de regularización del año pasado también ha contribuido mucho. Casi la mitad de las solicitudes que se presentaron en Aragón fueron de rumanos. Finalmente, 17.000 extranjeros (y cerca de 7.000 rumanos) consiguieron los papeles con este proceso” (Figols, Cerca de 20.000 rumanos esperan votar en las próximas elecciones municipales, 2006, pág. 2).

Sobre el efecto de la moratoria a la libre circulación de estas personas se manifiestan los expertos (*Heraldo de Aragón*):

La comunidad rumana en Aragón acepta con normalidad la posible limitación a trabajadores de este país, tras su ingreso, junto a Bulgaria, en la Unión Europea (UE) el próximo 1 de enero de 2007. El Gobierno de España estudia acogerse a esta medida restrictiva, que se incluye en el tratado de adhesión y que pone ciertas trabas para incorporarse al mercado laboral a personas de estas nacionalidades. (...) este tipo de prórroga afectará a los trabajadores por cuenta ajena (...) En ningún caso, se pondrán obstáculos a los que quieran ejercer por cuenta propia. (...) [Para el abogado] Pascual Aguelo, la moratoria no significa que se «cierre» la puerta a los trabajadores búlgaros y rumanos a partir del 1 de enero de 2007, y recordó que ya se ha aplicado en otros países. En ese sentido, especificó que esta prórroga no les impedirá disfrutar de otras ventajas como ciudadanos de la UE y todas las órdenes de expulsión serán revocadas (Fontenla, 2006, pág. 2).

8.2.5 Las políticas del discurso presentes en este apartado

Igual que hice en el tema anterior, sobre las políticas de inmigración, en este epígrafe me voy a fijar en cómo se usan las políticas del discurso, pero esta vez, en relación con el control de la inmigración. Ya he explicado en qué consiste el denominado “efecto llamada”: desde el punto de vista del uso que se hace en relación con la ley de extranjería, se refiere a la existencia de una regulación que atrae la llegada de más inmigrantes, de forma indeseada.

Desde la perspectiva de las políticas del discurso se trata de una retórica de corte ciudadanista, populista, claramente re-activa, puesto que lo que desea es frenar la llegada de inmigrantes, dificultarla lo máximo posible o, al menos, no facilitarla con medidas que resulten atractivas para estas personas y les motiven a venir a España. Está vinculada esta expresión a la idea del miedo a que “seamos demasiados” para acceder a los servicios sociales o al mercado de trabajo, y así se manifiesta en algún caso, diciendo que esta situación será perjudicial para los propios inmigrantes. Se parte de una posición preventiva frente a una llegada excesiva de personas de fuera, por lo que hay que evitar animarles a venir o que vean que es interesante hacerlo (el efecto llamada). También se asocian los argumentos utilizados respecto al efecto llamada con la idea de inestabilidad, de descontrol. Si la normativa no es restrictiva, si permite que las personas en situación irregular legalicen en algún momento su estatus y pasen a tener derechos como los demás, no se podrá prescindir de ellos cuando ya no sean necesarios, no se les podrá expulsar con tanta (relativa) facilidad.

Quien acusa a otro de estar provocando un efecto llamada con sus políticas se está posicionando como garante de la posición contraria, es decir, de quien sería capaz de evitar dicho efecto, dicho descontrol en la gestión de la inmigración, por lo que se presenta como un partido de orden, de control, frente al descontrol y el desorden provocado por la “llamada” que se hace a estas personas a causa de políticas poco meditadas o que tienen efectos no previstos o inciertos. Quienes usan el “efecto llamada” como arma arrojadiza en materia de política de extranjería se ponen claramente de parte del ciudadano, del español, frente al extranjero, algo que es muy propio de este tipo de retórica populista-ciudadanista.

Esto se ve con claridad en alguna de las citas presentadas en el epígrafe dedicado a este tema, cuando los partidos (especialmente el Partido Popular) exponen que: “Tras invocar una vez más el «efecto llamada», el portavoz popular calificó la medida de «tremendamente intranquilizadora y preocupante», además de «perjudicial para el país y para esas personas, que no van a poder encontrar el cobijo y las garantías suficientes en cuanto a derechos y servicios»” (El País, 2004).

Queda claro el mensaje: el “efecto llamada” debe intranquilizar y preocupar, porque es perjudicial para el país (para los ciudadanos) pero, incluso, en un ejercicio también muy claramente populista que usa argumentos contradictorios para evitar parecer xenófobo e insensible, aconseja a los propios inmigrantes (“esas personas”) que será malo para ellos venir en gran número, ya que no encontrarán cobijo ni garantía para derechos y servicios sociales. El mensaje del miedo es evidente. Más aún cuando se trata de un miedo a algo intangible,

imposible de medir, como es la llegada de un número de personas que, en algún momento no identificado, pueden provocar la merma de la calidad de los servicios sociales de todos. Introducir el miedo ante la pérdida del bienestar de todos (aunque los únicos que le interesan realmente al emisor de este discurso son los ciudadanos) es otro rasgo característico de las retóricas ciudadanistas. Esta visión profundiza, como se ha visto, en una lógica dualista, con argumentos que enfatizan el hecho de que las necesidades (sociales, económicas, políticas) de los no-ciudadanos son incompatibles con las necesidades de los ciudadanos.

Frente a este posicionamiento re-activo, el primer Gobierno socialista del periodo analizado se defiende contra estas acusaciones de provocar un “efecto llamada” al intentar regularizar la situación de personas extranjeras que ya se encuentran en España, trabajando, pero en la economía informal, diciendo que es preferible que se dote a estas personas de la documentación que las haga salir de la clandestinidad, de la falta de derechos, y que, además, ello será beneficioso para las arcas públicas ya que pagarán sus impuestos y su Seguridad Social, como uno más. Es esta una postura igualitaria, que nace de una retórica pro-activa de la igualdad. Los inmigrantes, desde esta perspectiva, deben tener las mismas oportunidades que el resto de la población y ello solo puede lograrse dotándoles de los mismos derechos y obligaciones que el resto de ciudadanos. Si ya están trabajando, es más productivo y mejor, desde múltiples puntos de vista, incluso para evitar su marginación, que existan mecanismos para legalizar su situación y convertirles en uno más, en igualdad. Esta es la postura que defiende el gobierno socialista del ministro Caldera, junto con muchas ONG. Más adelante, el mismo Gobierno, ya con Corbacho al frente de la cartera de inmigración, cambiará de posicionamiento y tratará de evitar el “efecto llamada” que se produce, desde su perspectiva, con la llegada de familiares de los inmigrantes a través del instrumento de la reagrupación familiar. Aquí se abandonará completamente la retórica de la igualdad y se pasará a un discurso re-activo, ciudadanista, que castiga a la persona inmigrante que quiere vivir con su familia más cercana, como desearía cualquier persona. Estos cambios se produjeron en plena crisis económica, en 2009, cuando el desempleo empezaba a hacerse presente y se tomaron todas las medidas legales imaginables para frenar la llegada de nuevos inmigrantes. De nuevo, la ley de extranjería se usaba como palanca para desincentivar la llegada de inmigrantes, con un “anti-efecto llamada”. Si en época de bonanza económica se decía que el verdadero “efecto llamada” era un mercado laboral necesitado de mano de obra, no se entiende que no se defienda el mismo principio cuando el mercado ya no requiere más personas y la desincentivación va a venir por sí sola, sin necesidad de nuevos cambios normativos, restrictivos de derechos fundamentales de las personas, como es el derecho a la vida en

familia. En estos casos, se usa el Derecho como una herramienta de propaganda política, para mostrar a los ciudadanos y votantes que se está haciendo algo para intentar mejorar el acceso al mercado de trabajo y a los servicios sociales de los ciudadanos, mediante la imposición de trabas a los extranjeros.

Cambiando de temática para analizar las políticas del discurso presentes cuando se habla del control de las fronteras, la segunda cuestión relevante es la referida a las entradas de más inmigrantes, que suele consistir en una sucesión de noticias donde se enumera la cantidad de personas que llegan a nuestro país y sus áreas de procedencia. Este tratamiento aparentemente neutro, no lo es tanto, ya que se utilizan términos cargados de significado para referirse a estas personas, tales como “irregulares”, “indocumentados”, “ilegales” o “clandestinos”. Estas expresiones cosifican a las personas a las que se etiqueta y las equiparan con actividades ilegales de cierta gravedad, cuando simplemente están cometiendo infracciones administrativas. Estas expresiones podrían conllevar connotaciones discursivas reactivas de tipo tradicionalista. Y las considero tradicionalistas porque este tipo de retóricas se manifiesta contra los cambios que se producen en la sociedad. Quieren mantener lo que siempre ha sido, lo acostumbrado. Las llegadas de personas extranjeras a España, hasta el incremento de los flujos migratorios a mediados de los años 90 del siglo XX, están asociadas al turismo, a una llegada ordenada y transitoria, mediante el cruce de las fronteras con el correspondiente título de viaje y entrada, y para un periodo corto de tiempo, de tipo vacacional. La llegada masiva de personas extranjeras que vienen para quedarse y que son capaces de incumplir las normas de extranjería, aunque sea por necesidad, son algo que choca con lo que ha sido tradicional en nuestro país, por lo que hay que ponerle freno, desde esta retórica. El tradicionalismo, como parte de un discurso re-activo, intenta evitar los cambios que se consideran perniciosos. En este caso, lo que hay que evitar, desde esta visión, es que vengan personas de forma no deseada y sin seguir los cauces legales establecidos. Para eso, hay que dotar a los cuerpos de seguridad de los recursos apropiados para que puedan hacer cumplir la ley, así como introducir los cambios normativos necesarios para impedir o reducir estas llegadas indeseadas, como si las leyes, por sí solas, pudieran conseguir dicho objetivo.

Las informaciones sobre llegadas incontroladas de personas inmigrantes a través de nuestras costas, a pesar de ser un número reducido en relación con el total de personas que llegan a nuestro país de forma ilegal en el periodo analizado hace que, en 2006, coincidiendo con la “crisis de los cayucos” de la que ya se ha hablado, la inmigración se posicione como la cuestión que más preocupa a los españoles. A la vista de estos datos, el Gobierno socialista de la época reaccionó y endureció su discurso en materia de control de la inmigración, como se ha

señalado. Se trata de un tipo de discurso re-activo que, más que gestionar el cambio multicultural que se está produciendo en nuestra sociedad, busca detenerlo e impedirlo, sin ver mucho más allá.

Cuando se trata la cuestión de la frontera de Ceuta y Melilla, se pone en evidencia la especial dificultad para impedir la entrada de inmigrantes, si no se les frena antes en territorio marroquí. Se llega al punto de que el Gobierno entra en extrañas disquisiciones sobre dónde empieza la frontera española, indicando, incluso, la existencia de “tierras de nadie” donde se puede incumplir la legalidad española, mediante las “devoluciones en caliente”, que son prácticas ilegales, ya que se realizan sin identificar a las personas afectadas y sin que se les apliquen las garantías de la ley de extranjería. Las declaraciones de los diferentes gobiernos españoles, cuando se encuentran con este problema, usan retóricas re-activas, ciudadanistas, que ponen en valor solo la protección de la frontera española, sin entrar a valorar los derechos de las personas migrantes. La seguridad y el control predominan sobre la igualdad de derechos o, simplemente, sobre la legalidad establecida. Solo algunas voces, como IU, ONG y abogados defensores de los derechos de los migrantes, señalan el aspecto humano de la situación de estas personas que se juegan la vida y la integridad física para cruzar unas fronteras protegidas por cuchillas. Sería la de estos colectivos citados una perspectiva pro-activa que busca el trato en igualdad de las personas, desde los derechos humanos.

En ocasiones, se presenta en los medios la paradoja entre la legalidad y la realidad, entre la necesidad de controlar las fronteras y la de atender a las personas que intentan cruzarlas, desde la humanidad. Este tipo de mensajes, si no son bien tratados, pueden ser re-activos, con tintes tanto tradicionalistas como ciudadanistas. Serían tradicionalistas desde el momento en que presentan a nuestra sociedad desde una superioridad civilizatoria sobre los “subsaharianos exhaustos” que se “juegan el tipo por un plato de comida caliente”, por ejemplo. Sería populistas (ciudadanistas) si lo que pretenden es usar argumentos contradictorios para intentar presentar la labor de control de fronteras y de defensa del territorio, bajo una pátina humanitaria.

Finalmente, los cambios de la ley de extranjería se plantean desde un discurso re-activo, que pretende evitar el hecho mismo de la inmigración. Así se hace cuando se dice que las leyes de extranjería se han de adaptar a los acontecimientos, en forma de entradas ilegales a España, pero no para gestionarlos positivamente, desde un discurso pro-activo, adoptando mecanismos para facilitar la entrada legal, en cantidades suficientes, por ejemplo, sino para limitarlos e impedirlos, desde el inmovilismo tradicionalista.

Si lo que se analiza es el discurso relativo al control externo de fronteras, se ha visto que se vincula la entrega de dinero para la ayuda al desarrollo de muchos de los países de origen o tránsito de la inmigración a que estos países impidan los movimientos migratorios en sus territorios con destino a nuestro país. Con frecuencia, agentes españoles van a participar en estas operaciones sobre el terreno y, tanto dichas operaciones, como las cantidades que se destinan a estos compromisos con los países de origen y tránsito quedan fuera del conocimiento público, ya que los medios informan de la celebración de acuerdos, pero no del coste asociado a ellos ni de las condiciones pactadas que, se llega a decir en una pieza, es “secreto bajo llave”. No deja de ser llamativo que los medios no pongan en duda la moralidad de vincular la ayuda al desarrollo ofrecida desde nuestro país con el control de la libertad de movimientos de los ciudadanos de estos países de origen y tránsito, algo que, además, vulneraría los derechos humanos, cuyas declaraciones admiten el derecho a salir del propio país, en el caso de los países de origen (art. 13 DUDH). Al final, es un discurso re-activo, que se vanagloria de la reducción de los flujos migratorios que llegan a nuestro país porque se ha conseguido frenarlo más allá de nuestras propias fronteras, mediante una especie de soborno. Sería pro-activo si, al menos, la ayuda al desarrollo apareciera desvinculada de este control migratorio y pretendiera hacer verdadera justicia y conseguir que la situación económica, política y social de estos países de origen de la inmigración fuera mejor, porque es algo bueno en sí mismo o por intereses geopolíticos o económicos de España, aunque fuera. Esta mejora de la situación global podría reducir los flujos migratorios por sí misma, si bien es un esfuerzo a largo plazo.

Finalmente, en lo que a la salida de los inmigrantes en situación irregular se refiere, las piezas analizadas, o bien plasman de una forma neutra el número de personas que salen de España, en cualquiera de las modalidades previstas legalmente, o bien se establecen los posicionamientos de los diversos agentes sociales en relación con el cumplimiento de la legalidad vigente o no por parte del Gobierno de turno. Aunque el cumplimiento de la legalidad es lo habitual, en ocasiones se producen incumplimientos muy graves, como cuando se llevan a cabo las denominadas “devoluciones en caliente”, realizadas de forma inmediata sin el correspondiente control de legalidad individualizado de las personas inmigrantes que acaban de cruzar una frontera, o cuando se producen expulsiones “en masa”, totalmente prohibidas por la misma razón de falta de revisión individualizada y con todas las garantías de la situación jurídica de un extranjero. Son muy graves también las “cazas de inmigrantes”, que saltan a la palestra de los medios cuando hay denuncias de sindicatos policiales y ONG porque se establecen cupos de detenciones de extranjeros, independientemente de que hayan cometido

un delito o no. Todas estas situaciones son muy criticables, tanto por la vulneración de la legalidad que suponen, como porque indican un tratamiento deshumanizado de las personas migrantes. Desde el punto de vista del discurso no es fácil situar las piezas que tratan estas situaciones ya que, aun siendo los hechos claramente re-activos, con el uso de la fuerza coactiva del Estado, los discursos oficiales no suelen defender dichas situaciones cuando salen a la luz, sino que tienden a reconducirlas hacia la legalidad, como no puede ser de otra forma en un responsable político o administrativo. En el caso de los cupos de detenciones de inmigrantes se puede apreciar una retórica ciudadanista, que quiere presentar al Gobierno que la usa como garante de la seguridad y del control de lo ilegal, algo que desea tranquilizar a los ciudadanos que, sobre todo en un periodo de crisis económica, no quieren compartir los escasos recursos sociales con los no españoles. También habría tintes tradicionalistas, por el uso que se hace de los mecanismos de autoridad y de poder coactivo para intentar recuperar, en la medida de lo posible, el estatus anterior a la llegada masiva de personas migrantes a nuestro país.

Un enfoque distinto es el que tiene que ver con los retornos voluntarios que se ofrecen, especialmente también en plena crisis económica, para que aquellos extranjeros que tengan prestaciones de desempleo, puedan volver a sus países de origen y reiniciar sus vidas allí. Si bien puede entenderse esta propuesta como un mecanismo para “soltar lastre” en un momento en que los recursos se están reduciendo de forma rápida, al menos se trata de una forma más pro-activa, desde la igualdad, ya que permite que las personas inmigrantes que lo deseen obtengan el total de su prestación por desempleo pendiente, igual que podría hacer un español o extranjero que deseara crear un negocio en España, por ejemplo, si bien las circunstancias son diferentes, ya que el extranjero se deberá comprometer a no volver a España durante varios años. No obstante, su carácter voluntario contrasta con las detenciones y expulsiones indiscriminadas y buscadas de las que se ha hablado antes y no deja de ser una muestra más del diferente trato que se da a las personas extranjeras en situación de legalidad o de ilegalidad.

Finalmente, he visto que se producen algunas noticias que vinculan claramente el hecho de estar en situación irregular en materia de extranjería y el terrorismo islamista. Se trata de una retórica re-activa tradicionalista, pues pone en contraposición la civilización occidental y la islámica, presentada en su versión más violenta. También es tradicionalista por su planteamiento para la gestión de la situación de ilegalidad desde la autoridad y con un enfoque policial. Hay que tener en cuenta que las expulsiones relacionadas con el islamismo no derivan de sentencias en las que se haya demostrado la pertenencia de unas personas a estas

corrientes o su relación con unos hechos delictivos, sino que, precisamente por no haberse demostrado, se les expulsa por razones de seguridad nacional no especificadas. Es decir, que se usa la normativa de extranjería como medida policial.

Para terminar este apartado, igual que hice en el epígrafe dedicado a las políticas públicas para gestionar la inmigración, voy a presentar en la Tabla 8-6, por diarios, cuál es la presencia de las diferentes retóricas discursivas relacionadas con el proceso de multiculturalidad, indicando tanto el número de referencias que se observan en relación con cada una de ellas, a partir del análisis de contenido cuantitativo, como el porcentaje relativo de cada una de ellas dentro de cada diario. También presento los datos del conjunto de diarios, para poder compararlas.

Las referencias totales, desde el punto de vista del análisis de contenido cuantitativo, en relación con el tema del control de los movimientos migratorios en España, son 205 en el conjunto de los diarios. De ellas, 74 (36,1%) corresponden a retóricas re-activas tradicionalistas, seguidas de 35 referencias (17,1%) a retóricas pro-activas de igualdad y de 28 referencias (13,7%) de tipo re-activo ciudadanista. El resto obtiene valores inferiores al 10%.

Por diarios, *El País* realiza 31 referencias a esta temática del control migratorio y resaltan las retóricas ciudadanistas (8 referencias; 25,8%), seguidas de las mixtas tradicionalistas y de igualdad (6 referencias; 19,4%) y 4 referencias (12,9%) que usan las dos retóricas re-activas del tradicionalismo y el ciudadanismo. Por su parte, *El Mundo* cuenta con el número más abundante de referencias (56) de entre todos los diarios, destacando claramente las de tipo tradicionalista (24; 42,9%), seguidas de las relativas a la igualdad (10 referencias; 17,9%) y las ciudadanistas (9; 16,1%). El diario *ABC* aporta 45 referencias, de las cuales 23 (51,1%) son tradicionalistas, quedando las demás a mucha distancia en orden de importancia. Entre los diarios aragoneses, *Heraldo de Aragón* tiene también 45 referencias, de las cuales 17 (37,8%) son de tipo tradicionalista y 11 (24,4%), destacan la igualdad. *El Periódico de Aragón* sólo tiene 12 referencias, por lo que es muy arriesgado hacer valoraciones con una cantidad tan pequeña. Algo parecido ocurriría con *La Vanguardia*, que solo aporta 16 referencias.

Tabla 8-6: Referencias cuantitativas según retóricas discursivas, por diarios y en conjunto, en relación con “El control de los movimientos migratorios en España”

Control de la inmigración	<i>El País</i>		<i>El Mundo</i>		<i>ABC</i>		<i>Heraldo de Aragón</i>		<i>El Periódico de Aragón</i>		<i>La Vanguardia</i>		Conjunto de diarios	
	<i>Nº de ref.</i>	<i>Porc. dentro del diario</i>	<i>Nº de ref.</i>	<i>Porc. dentro del diario</i>	<i>Nº de ref.</i>	<i>Porc. dentro del diario</i>	<i>Nº de ref.</i>	<i>Porc. dentro del diario</i>	<i>Nº de ref.</i>	<i>Porc. dentro del diario</i>	<i>Nº de ref.</i>	<i>Porc. dentro del diario</i>	<i>Nº de ref.</i>	<i>Porc. dentro del conjunto de diarios</i>
Tradicionalismo	3	9,7%	24	42,9%	23	51,1%	17	37,8%	4	33,3%	3	18,8%	74	36,1%
Ciudadanismo	8	25,8%	9	16,1%	5	11,1%	4	8,9%	0	0,0%	2	12,5%	28	13,7%
Igualdad	3	9,7%	10	17,9%	2	4,4%	11	24,4%	4	33,3%	5	31,3%	35	17,1%
Ciudadanía	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	4	8,9%	0	0,0%	0	0,0%	4	2,0%
Tradicionalismo y ciudadanía	4	12,9%	3	5,4%	3	6,7%	1	2,2%	0	0,0%	1	6,3%	12	5,9%
Igualdad y ciudadanía	1	3,2%	0	0,0%	0	0,0%	1	2,2%	0	0,0%	1	6,3%	3	1,5%
Tradicionalismo e igualdad	6	19,4%	4	7,1%	3	6,7%	2	4,4%	1	8,3%	1	6,3%	17	8,3%
Tradicionalismo y ciudadanía	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
Ciudadanismo e igualdad	3	9,7%	1	1,8%	3	6,7%	3	6,7%	1	8,3%	2	12,5%	13	6,3%
Ciudadanismo y ciudadanía	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
Ninguno o no se identifica	3	9,7%	5	8,9%	6	13,3%	2	4,4%	2	16,7%	1	6,3%	19	9,3%
TOTALES	31	100,0%	56	100,0%	45	100,0%	45	100,0%	12	100,0%	16	100,0%	205	100,0%

Fuente: Elaboración propia

En la Tabla 8-7 presento los datos de estas retóricas agrupados en sus respectivos discursos pro y re-activos.

Tabla 8-7: Referencias cuantitativas según discursos pro y re-activos y mixtos, en el conjunto de diarios, poniendo en relación los datos del bloque “El control de los movimientos migratorios en España”, con los datos globales de todos los temas

Control de la inmigración Conjunto de diarios	Nº de ref. en tema "Control de la inmigración"	Porc. en tema "Control de la inmigración"	Porc. total en todos los temas
Discursos re-activos	114	55,6%	37,1%
Discursos pro-activos	42	20,5%	39,1%
Discursos mixtos re y pro-activos	30	14,6%	10,6%
Ningún discurso o no se identifica	19	9,3%	13,2%
TOTALES	205	100%	100%

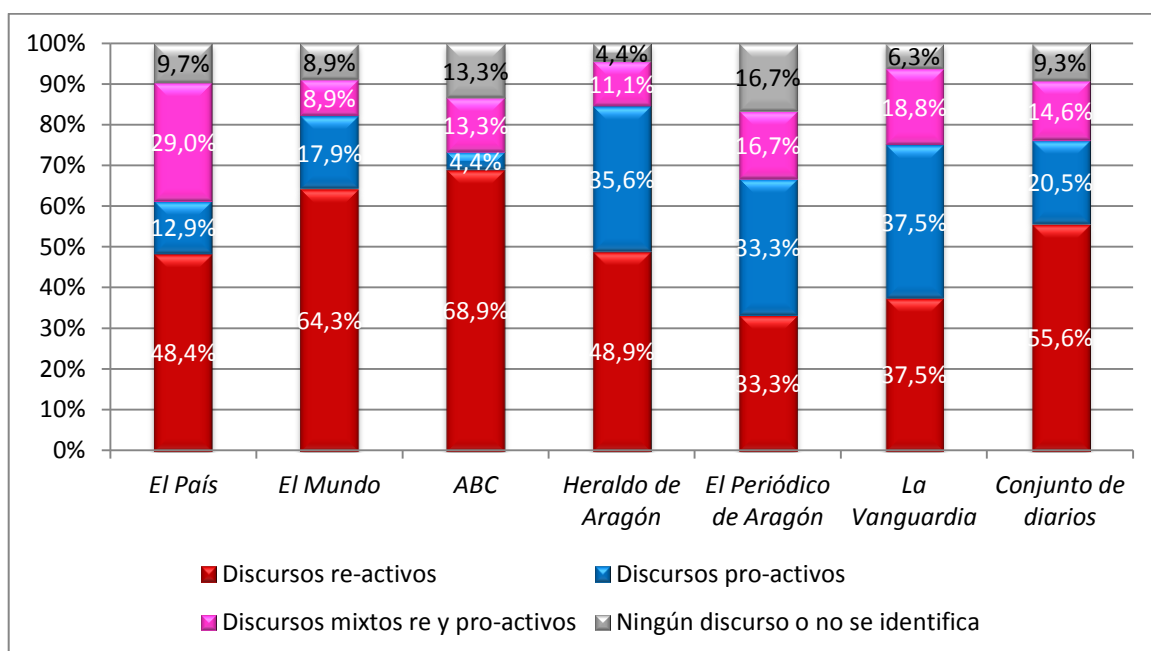
Fuente: Elaboración propia a partir de la Tabla 8-6

Esta tabla es interesante porque permite ver los datos agrupados en discursos pro y re-activos o mixtos, facilitando apreciar las tendencias del conjunto de los diarios y compararlas con todos los temas. De las 205 referencias a esta temática del control de la inmigración, 114 (55,6%) se corresponden a discursos re-activos. Esto es muy significativo, ya que, si se compara este dato con el porcentaje total establecido para el conjunto de los temas, que es del 37,1%, se observa que este tema del control de la inmigración tiende claramente hacia lo re-activo. Esto queda aún más de manifiesto cuando se comprueba que los discursos pro-activos suponen solo el 20,5% de esta temática (42 referencias), casi la mitad en comparación con el total de los temas, donde supone un 39,1% de las referencias. También es significativo que las referencias de tipo mixto pro y re-activas alcanzan un 14,6% en este tema (30 referencias), cuando en el conjunto de temas es del 10,6%. La conclusión es que todo lo que tiene que ver con el control de los flujos migratorios, el acceso a las fronteras, la estancia ilegal y la expulsión de las personas que se encuentran en situación irregular se presenta desde una óptica re-activa, seguramente porque es mucho más fácil argumentar sobre las cuestiones indicadas desde planteamientos negativos, al tratarse de conductas indeseadas, que hay que impedir o limitar, que plantearlo como una oportunidad para fomentar el proceso multicultural, desde una visión más pro-activa. Para poder hacer esto, se deberían realizar análisis más profundos

que la mera constatación de los saltos a las vallas, la llegada en pateras, o la necesidad de expulsar a las personas que no tienen la documentación en regla, que es lo que mayoritariamente aparece en la prensa analizada.

Finalmente, si los resultados de cada uno de los diarios, que presentaba antes por retóricas, los unimos en discursos pro y re-activos para tener una visión más precisa que compense la desagregación por retóricas que comentaba previamente, se obtienen los resultados que presento en la Tabla 8-8.

Tabla 8-8: Referencias cuantitativas, según tipología de discursos, por diarios y en conjunto, en relación con “El control de los movimientos migratorios en España”



Fuente: Elaboración propia a partir de la Tabla 8-6

Teniendo en cuenta que los datos de *El Periódico de Aragón* y de *La Vanguardia* deben ser tomados con mucha cautela, por las escasas referencias que aportan (12 y 16, respectivamente), la tendencia que parecen apuntar es una equidistancia entre los discursos pro y re-activos. En el caso de *El País*, este medio se decanta por los discursos re-activos en un 48,4% de sus referencias relacionadas con el control de la inmigración. Las referencias pro-activas son muy escasas (solo el 12,9%) y lo que destaca es la cantidad de referencias mixtas pro y re-activas, que suponen un 29% del total en este medio, casi el doble que en el conjunto de los diarios (14,6%). *El Mundo*, por su parte, tiene preferencia evidente por los discursos re-activos (64,3%), que están claramente por encima del dato del conjunto de los diarios (55,6%). Los de tipo pro-activo se encuentran solo en un 17,9% de sus referencias y es el diario que menos referencias mixtas tiene (8,9%, cuando en el conjunto de diarios es del 14,6%). En *ABC*

se encuentra el mayor porcentaje de referencias re-activas (68,9%) y el menor porcentaje de referencias pro-activas, con solo un 4,4%, el índice más bajo con muchísima diferencia sobre el resto. Entre los diarios aragoneses, *Heraldo de Aragón* mantiene sus tendencias pro-activas ya vistas en la temática anterior y en el conjunto de los temas, con un 35,6% de sus referencias en este tema del control de la inmigración, al menos el doble que en cualquier otro diario, a pesar de que, como se ha señalado, no es fácil aportar un enfoque pro-activo a este tema. Por ello, los discursos re-activos son también los más presentes en este diario, con un 48,9% de sus referencias.

8.2.6 Los enfoques preferidos por los diarios en relación con esta temática

En este epígrafe, como hice en relación con el tema anterior, voy a presentar, por diarios, cuáles son los temas secundarios que han tenido una mayor presencia, atendiendo, primero, a una serie de datos derivados del análisis de contenido cualitativo, como es el número de palabras de cada categoría, para hacernos idea del peso relativo en relación con cada uno de los medios analizados. Además, se incluye una comparación entre el número de referencias cuantitativas, a las que hice mención en el tema anterior, y las cualitativas de este epígrafe, para comprobar el grado de cercanía de los resultados. Comencemos por observar los resultados que se presentan en la Tabla 8-9 sobre el tema del control de la inmigración, desde una perspectiva cualitativa.

Tabla 8-9: Referencias desde el análisis de contenido cualitativo y número de palabras del tema “El control de la inmigración en España”, por diarios

Control de la inmigración	<i>El País</i>			<i>El Mundo</i>			<i>ABC</i>			<i>Heraldo de Aragón</i>			<i>El Periódico de Aragón</i>			<i>La Vanguardia</i>		
	<i>Nº ref. dentro del diario</i>	<i>Porc. ref. dentro del diario</i>	<i>Nº de palabras</i>	<i>Nº ref. dentro del diario</i>	<i>Porc. ref. dentro del diario</i>	<i>Nº de palabras</i>	<i>Nº ref. dentro del diario</i>	<i>Porc. ref. dentro del diario</i>	<i>Nº de palabras</i>	<i>Nº ref. dentro del diario</i>	<i>Porc. ref. dentro del diario</i>	<i>Nº de palabras</i>	<i>Nº ref. dentro del diario</i>	<i>Porc. ref. dentro del diario</i>	<i>Nº de palabras</i>	<i>Nº ref. dentro del diario</i>	<i>Porc. ref. dentro del diario</i>	<i>Nº de palabras</i>
1. El “efecto llamada”	4	2,8%	176	18	6,9%	766	17	8,7%	619	2	1,2%	37	3	5,2%	104	3	6,0%	135
2.1. El acceso por vía marítima	19	13,2%	871	29	11,2%	830	45	23,1%	1153	3	1,9%	112	0	0,0%	0	0	0,0%	0
2.2. La frontera de Ceuta y Melilla	48	33,3%	2433	72	27,8%	2719	32	16,4%	1335	22	13,7%	876	11	19,0%	289	15	30,0%	504
2.3. El control externo de las fronteras	5	3,5%	320	26	10,0%	869	37	19,0%	931	4	2,5%	186	0	0,0%	0	0	0,0%	0
3. La salida de los extranjeros de España	37	25,7%	1832	68	26,3%	2769	38	19,5%	1523	50	31,1%	1964	34	58,6%	1221	13	26,0%	732
4. Otros aspectos	31	21,5%	1466	46	17,8%	1863	26	13,3%	1434	80	49,7%	3404	10	17,2%	337	19	38,0%	513
TOTALES	144	100,0%	7098	259	100,0%	9816	195	100,0%	6995	161	100,0%	6579	58	100,0%	1951	50	100,0%	1884

Fuente: Elaboración propia

El diario *El País* se fija especialmente en las cuestiones referentes a la problemática de la frontera de Ceuta y Melilla, con un tercio (48; 33,3%) de sus referencias en este bloque temático del control de la inmigración. Esta cuestión tiene un fuerte impacto mediático, tanto en 2006 como, sobre todo, en 2014, a causa de los saltos masivos y la muerte en circunstancias poco claras de varios inmigrantes que intentaban cruzar a nado hasta las costas de Ceuta y el revuelo subsiguiente que se produjo y que tuvo un amplísimo seguimiento en este medio. En segundo lugar de importancia para *El País* están los aspectos referidos a la salida de los extranjeros de España (37 referencias; 25,7%). Este diario dedica varios editoriales a reflexionar sobre la problemática existente en torno al control de la inmigración, intentando ofrecer propuestas realistas y exigiendo al Gobierno de cada momento que consensue las políticas de control de la inmigración con el resto de fuerzas políticas y sociales. También hace mención al drama humano que supone, especialmente, la pérdida de vidas de personas inmigrantes en su periplo por llegar a nuestro país. Otros aspectos, como la situación de la activista Aminatu Haidar, también se cuentan entre los más tratados por *El País* en relación con este tema.

El Mundo, al igual que *El País*, presta especial atención a las temáticas relacionadas con las fronteras de Ceuta y Melilla (72; 27,8% de las referencias de este medio) y a la salida de los extranjeros (68 referencias; 26,3%). *El Mundo* cita la perspectiva de las personas que conforman las fuerzas de seguridad y que prestan servicio en las fronteras de las ciudades autónomas españolas en África, donde se muestra la inseguridad y la falta de recursos que estas personas manifiestan tener. También va a hacer mención de forma importante a las cuotas establecidas para que la Policía detenga a un determinado cupo de inmigrantes, independientemente de que hayan cometido algún delito, polémica que se produjo en el año 2009, pero también en 2012. También será noticia destacada la muerte de varios subsaharianos en aguas melillenses, en circunstancias poco claras, con la Guardia Civil disparando pelotas de goma al mar, y las contradictorias versiones que dieron los responsables políticos de este cuerpo. Asimismo, se cuestionarán desde las páginas de este periódico las denominadas “devoluciones en caliente”.

ABC, a diferencia de los dos medios anteriormente analizados, pone el foco en el acceso de los inmigrantes por vía marítima (45; 23,1% de sus referencias), seguido de la salida de los extranjeros (38; 19,5%) y del control externo de las fronteras (37; 19%). También es el diario, de los seis analizados, que más importancia da al “efecto llamada”, con un 8,7% de sus referencias. Así, las noticias sobre apresamientos de embarcaciones y detenciones de sus ocupantes son recurrentes en este medio. *ABC* critica las carencias de la ley de extranjería para poner freno a la inmigración ilegal y propone que se modifique, que se dote de más recursos

administrativos y policiales y que se llegue a acuerdos con los países de origen y tránsito para dificultar las llegadas a nuestras fronteras. Entre sus noticias no es infrecuente que se haga mención a las posibles enfermedades que pueden acompañar a los inmigrantes que cruzan nuestras fronteras, algo que no se percibe en otros medios.

Pasando ya a los diarios regionales, *Heraldo de Aragón* se detiene en otros aspectos que no son los habitualmente tratados por el resto de diarios (80 referencias, 49,7% de sus menciones). Sí coincide con los demás en tratar la cuestión de la salida de las personas extranjeras (50; 31,1%). Así, *Heraldo de Aragón* se fija en las repercusiones que la ley de extranjería tiene sobre los inmigrantes, dando voz a los propios inmigrantes, a las ONG y al Consejo General de la Abogacía, por ejemplo. También tiene mucha presencia el colectivo rumano, con una fuerte implantación en Aragón, incluyendo testimonios en primera persona de su situación a la luz de las negociaciones para su entrada en la Unión Europea o la moratoria que impidió su libre circulación una vez ya integrados en esta organización. Por otra parte, la cuestión del retorno voluntario de los inmigrantes que tengan derecho a prestación por desempleo ocupa un espacio relativamente importante entre sus piezas.

El Periódico de Aragón se caracteriza por dar gran relevancia a los aspectos relacionados con la salida de los inmigrantes de España (34; 58,6% de sus referencias), seguida por la problemática de la frontera de Ceuta y Melilla (11; 19%). Este medio se hace eco de las detenciones indiscriminadas de personas inmigrantes en las calles para cubrir determinadas cuotas, de las que ya se ha hablado. *El Periódico de Aragón* presenta con frecuencia la perspectiva de asociaciones de inmigrantes y ONG sobre estas cuestiones. Hay que tener en cuenta, sin embargo, que este medio es, junto con *La Vanguardia*, el que menos referencias realiza a este tema del control de la inmigración (58 y 50, respectivamente).

Finalmente, *La Vanguardia*, que, como acabo de explicar, es el que menos referencias hace a este tema del control de la inmigración, las divide casi a partes iguales entre el tema de las fronteras de Ceuta y Melilla (15; 30%), otros aspectos (19; 38%) y la salida de extranjeros (13; 26%). Si se puede destacar algo en este medio, son las referencias a los sucesos acaecidos en Ceuta con la muerte de varios subsaharianos y poco más.

Para terminar este epígrafe, se incluye la Tabla 8-10, donde se comparan el número de referencias cuantitativas, con las cualitativas y la cantidad de palabras que han sido codificadas en cada diario, dentro de este tema de “El control de la inmigración en España”.

Tabla 8-10: Comparación entre las referencias del análisis de contenido cuantitativo y cualitativo sobre el tema “El control de la inmigración en España”, por diarios

Control de la inmigración		Ref. cuantitativas	Ref. cualitativas	Palabras
El País	Nº	31	144	7098
	Porc. sobre los demás diarios	15,1%	16,6%	20,7%
El Mundo	Nº	56	259	9816
	Porc. sobre los demás diarios	27,3%	29,9%	28,6%
ABC	Nº	45	195	6995
	Porc. sobre los demás diarios	22,0%	22,5%	20,4%
Heraldo de Aragón	Nº	45	161	6579
	Porc. sobre los demás diarios	22,0%	18,6%	19,2%
El Periódico de Aragón	Nº	12	58	1951
	Porc. sobre los demás diarios	5,8%	6,7%	5,7%
La Vanguardia	Nº	16	50	1884
	Porc. sobre los demás diarios	7,8%	5,8%	5,5%
TOTALES	Nº	205	867	34323
	Porc.	100%	100%	100%

Fuente: Elaboración propia a partir de la Tabla 8-6 y la Tabla 8-9

En esta tabla, igual que ocurrió en relación con el tema de las políticas públicas sobre inmigración, se observa que la correlación entre los porcentajes de las referencias desde el punto de vista cuantitativo y cualitativo son, también, muy similares dentro de cada medio, lo que abunda en la conclusión ya indicada en el anterior epígrafe de que los enfoques cuantitativos y cualitativos guardan semejanzas, al menos, desde la perspectiva del peso relativo de los diferentes temas presentes en cada medio.

8.2.7 Conclusiones: el tratamiento en la prensa del tema del control de la inmigración en España desde una perspectiva de ciudadanía

Al analizar, desde una perspectiva cualitativa, el tema del control de la inmigración en España, hemos visto que el tema secundario del “efecto llamada” tenía relevancia en los medios estudiados. Es una expresión utilizada, especialmente, como se ha visto, por los partidos políticos para calificar como fracaso la acción del Gobierno de turno en materia de extranjería, aunque también es usada por el ejecutivo como excusa para justificar la necesidad de una nueva modificación de la ley de extranjería. Incluso los propios medios, a través de sus columnistas y de sus editoriales, dan carta de naturaleza a esta expresión. Sin embargo, resulta llamativo que en ninguna de las piezas periodísticas analizadas, en relación con el citado “efecto llamada” se dé ningún tipo de dato objetivo que avale la relación entre una determinada decisión, normativa o no, y las repercusiones “atractivas” que han podido tener sobre los inmigrantes a la hora de tomar sus decisiones migratorias. Incluso los catedráticos universitarios que ofrecen sus planteamientos son incapaces de probarlo, ya que ofrecen una mera opinión, totalmente indocumentada, al menos en su presentación en la prensa. Ello me lleva a pensar que la expresión “efecto llamada” es un eslogan, un arma arrojadiza política, que se utiliza de forma similar al discurso del miedo al que hacía referencia en el epígrafe anterior, al hablar de las políticas públicas sobre inmigración. De hecho, está muy vinculada al mensaje de que “aquí no cabemos todos”. Si el “efecto llamada” es muy grande, se viene a decir, vendrán muchas personas extranjeras, lo que supondrá un descontrol, un peligro inminente, algo que nuestra sociedad no podrá asumir. A la vista está que, a pesar de todas las apelaciones al “efecto llamada”, tanto en la regularización extraordinaria prevista en la aprobación del reglamento de extranjería del 2004, como tras todas las regularizaciones extraordinarias, no se ha producido ninguna consecuencia perversa de tal gravedad que nuestra sociedad no haya sido capaz de asumir.

Desde el punto de vista de la tensión ciudadanía-extranjería, la apelación al “efecto llamada” incide en la consideración del extranjero inmigrante como un recurso y no como una persona con plenitud de derechos. Interesa que vengan a España solo los inmigrantes que sean necesarios, pero como esto es algo difícil de medir y gestionar, hay que evitar, desde esta perspectiva, que vengan demasiados, porque, de lo contrario, habrá caos y descontrol. Ese es el mensaje, a veces bastante explícito, que considero que los partidos y los diarios que usan esta expresión quieren transmitir, a la vista de lo leído en la prensa. Y para controlar el “efecto llamada” el principal instrumento disponible es la ley de extranjería. Las leyes tienen, entre sus funciones, la de modificar o adecuar las conductas de sus destinatarios a lo que los grupos

sociales en que se insertan consideran beneficioso o necesario para su supervivencia. Esto es así también en materia de extranjería. Si se considera que la legislación es demasiado permisiva y está provocando que lleguen más personas extranjeras que las que la sociedad española pudiera asumir, los legisladores, los partidos políticos e, incluso, los propios medios de comunicación, creen que cambiando la ley se frenará la llegada de personas hasta conseguir el control necesario para permitir que lleguen en un número que se estime adecuado, pero que tampoco se establece. Sin embargo, la mayoría de estos actores sociales parecen ignorar que las leyes, aun teniendo una gran capacidad para lo que se denomina “reforzamiento social de las conductas”, es decir, que el Derecho sirve para que la conducta del individuo se ajuste a lo que el grupo al que pertenece espera de él, y puede conseguirlo gracias al monopolio de la fuerza coactiva que tiene el Derecho, se olvidan, como digo, de que las leyes tienen efecto en un determinado ámbito territorial y siempre que no haya factores (económicos, de supervivencia, entre otros) que se proyecten con más fuerza, en este caso para el inmigrante, que una regulación desfavorable. Las personas que desean migrar hacia España pueden tener más o menos información de si hay una mayor o menor facilidad para poder residir y trabajar en condiciones de legalidad, pero, cuando existe verdadera necesidad, si se sabe que es posible trabajar y ganarse la vida, aunque sea en el mercado “informal”, fuera de la legalidad, la existencia de leyes restrictivas no va a impedir (sí dificultar) la llegada de personas a nuestro país. Mientras haya necesidad de mano de obra en la economía, que no se encuentre en el mercado nacional, y mientras haya países donde no se pueda vivir en condiciones dignas, seguirán llegando personas. Esta es una realidad contrastada ya con la experiencia en materia de inmigración de los últimos veinte años en España. En este sentido, precisamente ese fue uno de los argumentos principales utilizados por el Gobierno socialista cuando promovió la última gran regularización extraordinaria coincidiendo con el reglamento de 2004, y así apareció reflejado en la prensa. Es cierto que unas condiciones legales favorables para el extranjero, sobre todo en materia de acceso a los derechos sociales y con una perspectiva de regularización tras varios años de residencia ilegal, favorecerá, sin duda, que una persona inmigrante pueda decidir venir a España en lugar de a otro país de nuestro entorno con un sistema más restrictivo.

En relación con el tema secundario del control de las fronteras españolas, lo primero que llama poderosamente la atención es que, entre los medios de entrada no se menciona apenas el más frecuente, a saber: la entrada por los aeropuertos españoles por transporte aéreo. La inmensa mayoría de las personas extranjeras que llegan a nuestro país, sobre todo de América Latina, lo hacen por vía aérea y, sin embargo, no se menciona prácticamente en la prensa

problemática o cuestión alguna sobre este tipo de llegadas. Tiene mucho más efecto mediático, sin duda, el dramatismo de las situaciones de personas que se juegan la vida para cruzar el mar y llegar a nuestras costas, o que saltan en masa una valla porque es el mejor medio para que un buen número de los que lo intentan, lo consigan.

Desde el punto de vista terminológico, es llamativo que, a veces, se usen indistintamente las palabras “patera” y “cayuco”, aunque no sean lo mismo. También es frecuente la utilización de los términos “sin papeles” (o, incluso, ya normalizado el término hasta “simpapeles”), “indocumentados”, “irregulares” o “ilegales” cuando se trata de referirse a las personas protagonistas de estas noticias. Esta despersonalización está muy relacionada, en mi opinión, con el tipo de tratamiento que hace la prensa de estos sucesos, ya que los medios parecen llevar una especie de “contabilidad” de las llegadas. Cada apresamiento de una embarcación, cada llegada de personas que se juegan la vida para alcanzar nuestra costas es una noticia en sí misma que merece, al menos, una mención, en forma del número de personas que llegan y, como mucho, sus zonas geográficas de procedencia (subsaharianos o magrebíes), pero muy poco análisis periodístico. Solo cuando se producen muertes en el mar, algunos medios dedican un editorial a reflexionar sobre esta cuestión. O, también, cuando el número de llegadas es tan intenso en un corto periodo de tiempo, que llega a ser calificado como de crisis, como la ocurrida en el verano de 2006, la denominada “crisis de los cayucos” que llegaron a las islas Canarias en gran número. En estos casos, vuelve a salir a colación la ley de extranjería, cuyo cumplimiento se exige que sea “riguroso”. En estos momentos, el Gobierno socialista del momento endurece su discurso y advierte de que todo el que entre ilegalmente en España será expulsado, para intentar desincentivar más llegadas, como si un anuncio en la prensa pudiera tener efecto alguno sobre los que no tienen nada que perder. Se trata, sin duda, de mensajes cuyos destinatarios son los ciudadanos españoles, con la finalidad de hacerles ver que se está trabajando para dar solución a este problema. Si, además, la crisis y su tratamiento en la prensa coinciden con que la inmigración es el tema que más preocupa a los españoles, según las encuestas oficiales de determinada época, parece el momento adecuado, desde el punto de vista político, para endurecer el discurso en esta materia. La propia prensa se hace eco de la importancia que tiene el impacto mediático de las continuas llegadas de inmigrantes a las costas españolas, no tanto por su número, que se reconoce es muy inferior al de otros medios de entrada, sino por el dramatismo de las imágenes y la sensación de que estas personas llegan en “oleadas”.

Como digo, ante esta situación, la ley de extranjería vuelve a saltar a la palestra de la prensa analizada, ya que, tanto el PP, como Coalición Canaria, piden al Gobierno socialista que

la modifique, ya sea para agilizar las expulsiones, ya sea para evitar regularizaciones extraordinarias futuras que puedan dar esperanzas de obtener la documentación a estas personas que vienen. Estas llamadas a la modificación legislativa (para endurecerla) son una nueva muestra de impotencia y desconocimiento en la gestión de los flujos migratorios. Se vuelve a querer usar, de nuevo, como ante cada crisis, a la ley como si de una varita mágica, que pudiera dar solución instantánea al problema, se tratara. Ante la imposibilidad física de impedir las llegadas de personas a nuestras fronteras, y como es un tema que preocupa mucho a los ciudadanos, lo único que pueden hacer nuestros legisladores, parece, es utilizar la carta del cambio legislativo. Se trata de que los ciudadanos vean que los responsables políticos hacen algo para resolver el problema. Sin embargo, si se desconocen o ignoran las causas que provocan los flujos migratorios, tanto en origen como en destino, las leyes, por sí solas, no van a impedirlos, aunque sí podrán dificultarlos. Al final, se trata de hacer ver que se está al tanto del problema, aunque, luego, no se produzcan las modificaciones legales anunciadas, una vez que las crisis desaparecen por sí solas y el foco mediático y ciudadano está en otra parte.

Algo parecido ocurre en el tratamiento de las entradas ilegales a través de las fronteras de Ceuta y Melilla. Se ha visto que la cuestión de las denominadas “devoluciones en caliente” es decir, aquellas entregas de personas inmigrantes a las autoridades marroquíes, que se hacen de forma inmediata, una vez cruzada la valla que delimita la frontera, sin cumplir con las garantías legales establecidas en la ley de extranjería, ocupan un puesto importante en este tema. Se trata de una cuestión muy polémica, porque el Gobierno de cada momento usa de este mecanismo, sobre todo cuando las entradas son masivas, y es algo muy criticado por ONG y abogados, especialmente. Se llega a entrar, incluso, en 2014, en una serie de disquisiciones absurdas, por parte del ministro de Interior del PP Fernández Díaz, sobre dónde empieza la frontera y sobre la existencia de una “tierra de nadie”, algo que no tiene ninguna base legal.

El otro tema importante en relación con las fronteras de Ceuta y Melilla es el referido a las muertes de quince personas de origen subsahariano que se produjeron en las costas de Ceuta, en febrero de 2014, debido a la presunta negligencia de los guardias civiles que custodiaban la zona, por el lanzamiento de pelotas de goma al agua, que pudo provocar o agravar la tragedia. Se trata de un suceso sobre el que se produjo una agria polémica, en la que intervinieron, especialmente, la Comisión Europea, la Defensora del Pueblo y los partidos políticos de la oposición, así como las ONG, por un lado, y el Gobierno del PP, por otro. Hay que ser consciente de que es muy complicado proteger de cruces indeseados las fronteras de estas ciudades autónomas, cuando una cantidad importante de personas desea hacerlo a la vez, y más aún evitarlo desde el respeto a los derechos humanos de quienes lo intentan. Sin

embargo, como Estado de Derecho, España está obligada a hacerlo y debe poner los medios para proteger su frontera, pero cumpliendo con su propia legalidad y con los tratados internacionales de los que es parte. Los medios analizados, en este punto, suelen exigir al Gobierno, en sus editoriales, que investigue lo ocurrido y que cumpla la legalidad vigente.

También es frecuente que se presente la perspectiva de las personas que componen los cuerpos y fuerzas de seguridad del Estado que protegen estas fronteras. Estas personas manifiestan sentirse desprotegidas, tanto por su escaso número, como por los recursos con los que cuentan e, incluso, porque consideran que la normativa de extranjería prevalece sobre el resto del ordenamiento jurídico y resulta en un trato favorable para el inmigrante que intenta entrar, incluso cuando lo hace atentando contra la autoridad en su intento de cruzar a España. Sin embargo, no existen referencias al punto de vista de los inmigrantes, a su problemática, a su desesperación, a lo que les motiva a cruzar la frontera de esta forma.

Al final, cuando se producen crisis en forma de saltos masivos a las vallas que protegen las fronteras de estas dos ciudades, se vuelve a acudir, por parte de determinados responsables políticos, al recurso de la petición del cambio de la ley de extranjería, para que se adapte a lo que está pasando. Como estamos viendo, es una respuesta recurrente.

El tercer tema secundario en este bloque tiene que ver con la salida de los extranjeros de España. Esta salida puede ser forzada, si el extranjero se encuentra en situación administrativa irregular, o voluntaria, pero incentivada a través del establecimiento de medidas que favorezcan el retorno, siempre que se den los requisitos para ello, como se ha explicado. En el caso de las salidas, que se pueden producir en forma de expulsiones, devoluciones o repatriaciones, entre otras modalidades, la prensa, de forma similar a lo que ocurría en el caso de las entradas, se encarga de contabilizar numéricamente dichos movimientos, pero poco más. En alguna ocasión los medios intentan ser algo más didácticos y explican las diferencias entre algunas de estas modalidades, pero es raro. Por otra parte, solo de vez en cuando se da voz a ONG y abogados defensores de los derechos de los extranjeros, que expresan su disconformidad cuando consideran que se está aplicando mal la ley de extranjería, al utilizarse por parte de la administración mecanismos inadecuados que, además, ofrecen menos garantías jurídicas para el inmigrante. Se trata de una aproximación a este tema un tanto monocorde y fría, que no incide en el hecho fundamental de que tras los números hay personas, con sus respectivas historias vitales.

Solo cuando se muestra en los medios la paradoja que se produce habitualmente en el sentido de que muchos inmigrantes en situación irregular no pueden ni ser expulsados a sus

países de origen (bien porque no hay convenio de repatriación, bien porque se desconoce qué país es o bien por otras razones), la prensa empieza a descender hasta una realidad algo más humana, ya que se explican las circunstancias de personas concretas, con nombres y apellidos, así como las consecuencias que dicha situación tiene para ellas.

Este acercamiento al lado más humano de la noticia se incrementa cuando se aborda en la prensa un tema ciertamente espinoso, como es el establecimiento de cupos para la detención por parte de la Policía de personas sin documentación, aunque no hayan cometido delito alguno. Cuando se dan a conocer detalles de cómo se produce esta denominada por los propios medios como “caza al inmigrante”, deteniendo a padres cuando van a recoger a sus hijos al colegio, o cuando salen de bares o estaciones de autobús o de metro, la indignación ante semejante forma de actuar es generalizada y así se presenta en los medios, obligando al ministro del Interior del momento a dar explicaciones e instrucciones para que esto no vuelva a suceder, aunque, desgraciadamente, estas situaciones se siguen repitiendo fuera de los focos de la prensa.

Cuando se aborda en la prensa la cuestión de los programas de retorno voluntario que, según el momento histórico, fueron originariamente de tipo humanitario para propiciar que personas inmigrantes pudieran empezar una nueva vida en sus países de origen, al haber fracasado su proyecto migratorio en España y que, después, con la presencia de la crisis económica en España y el aumento del paro, intentó facilitar que personas que estuvieran cobrando la prestación por desempleo, pudieran capitalizarla si volvían a sus países y se comprometían a no regresar a España en unos años. Se trataba, desde la perspectiva del Gobierno socialista de la época, de “oxigenar” un tanto la situación de asfixia económica y los costes sociales que se estaban produciendo. La prensa se hace eco de estos programas como algo positivo, sin mayor consideración.

Finalmente, en el tema secundario que engloba otros aspectos relacionados con el control de las fronteras, el “caso Aminatu Haidar” tiene una importantísima presencia en la prensa analizada. Se trata de una historia un tanto rocambolesca, por lo mal gestionada por el Gobierno socialista del momento que, además, deja claro que no todos los extranjeros son iguales. La activista Haidar recibió claramente, desde mi punto de vista, un trato muy favorable que no se habría dado a cualquier otro ciudadano extranjero. La notoriedad de su figura y el hecho de que la prensa estuviera pendiente de su situación, seguramente fueron las causas de este tratamiento especial por parte del Gobierno, que, no obstante, fue muy criticado por su pésima gestión del asunto.

Para terminar, es llamativo que las referencias a los colectivos rumano y búlgaro, sobre todo al primero por convertirse en el más numeroso de entre los ciudadanos no españoles que viven en nuestro país, no sean más abundantes. Sí que se habla en la prensa de la cuestión de la moratoria a la libre circulación de estos nuevos ciudadanos comunitarios a partir del año 2007, pero es en la prensa aragonesa y, en especial, en *Heraldo de Aragón*, donde se aprecia un mayor interés que, además, se realiza desde un acercamiento muy personal y humano, dando voz de forma directa a ciudadanos rumanos, que explican su pensar y sentir sobre este tema que tanto les afecta. Sin duda, este diferente acercamiento a los aspectos jurídicos de la inmigración, en general, y a este concreto relacionado con el control de la presencia de ciudadanos rumanos, en particular, marca claramente las diferencias entre los medios regionales, al menos los aragoneses, y los nacionales.

Como reflexión de conjunto sobre este tema del control de la inmigración quiero destacar que se trata de una cuestión muy vinculada a la soberanía de los Estados y así se reconoce en alguna manifestación de un ministro del Interior del PP plasmada en la prensa analizada. Incluso dentro de la Unión Europea, que ha comunitarizado muchos aspectos de las políticas de inmigración y asilo, el control de las fronteras exteriores sigue siendo un tema nacional, responsabilidad de cada Estado miembro. Sin duda, el control de las fronteras es una prerrogativa del Estado-nación y, como tal, los gobiernos no quieren perder ni un ápice de su capacidad para decidir quién entra, permanece y sale de sus límites territoriales. Además, la libertad para entrar, permanecer o salir de un Estado solo la tienen recogida y garantizada como derecho los ciudadanos de ese Estado, pero no los extranjeros. Se trata de la diferencia fundamental entre ambos colectivos. Como expliqué en el capítulo 6, dedicado a los aspectos jurídicos de la inmigración, los tratados internacionales de derechos humanos reconocen el derecho de los ciudadanos a entrar y salir de su propio país, pero no así a los extranjeros. Es decir, que este derecho a la entrada y salida del propio país es un derecho humano. En cambio, los extranjeros tienen limitados estos movimientos, como ya expliqué en el mismo capítulo.

En este sentido, la prensa analizada no se detiene a reflexionar sobre estas profundas cuestiones. Se sobreentiende que las personas extranjeras debe pasar una serie de controles y cumplir unos requisitos, tanto para la entrada, como para la permanencia o la salida de España, pero no se establecen diferencias, en el periodo analizado (entre 2003 y 2014) entre las situaciones de inmigrantes y refugiados, por ejemplo. Es una diferencia importante, porque los refugiados tienen derecho a que, una vez reconocido su estatuto, se les permita residir en España, ya que nuestro país está obligado por los tratados internacionales en esta materia de los que es parte.

Lo que se muestra en los medios estudiados es una visión, en general, superficial, de los flujos migratorios. Se cuentan los que entran, se quedan y salen; se produce una enorme algarabía mediática ante determinados momentos de “crisis” como las llegadas a nuestras costas de cayucos y pateras en gran número, o los saltos masivos a las vallas de Ceuta y Melilla. Es entonces cuando se exige al Gobierno de cada momento que dé soluciones. En ese momento, los representantes políticos suelen pedir un cambio de la ley de extranjería para adaptarse a las situaciones que se producen. Sin embargo, faltan en la prensa (y en las declaraciones de los agentes políticos y sociales que se plasman en ella) análisis verdaderamente profundos sobre cómo abordar la cuestión que, sin duda, no tiene una solución sencilla, si es que la tiene, pero que, en ningún caso, vendrá únicamente por un cambio legislativo.

8.3 El tratamiento en la prensa del tema de los derechos de los extranjeros

La temática de los derechos de los extranjeros es la tercera y última de las elegidas para desarrollar el análisis de contenido cualitativo en este trabajo sobre los aspectos jurídicos de la extranjería en la prensa. No deja de ser llamativo que un tema tan importante sea solo el quinto tema preferido por el conjunto de medios analizados, con 133 referencias (8,2% del total), algo por debajo del tema que relaciona delincuencia y ley de extranjería (162 referencias y un porcentaje del 9,9%) y de la cuestión de la regularización de la situación administrativa de los inmigrantes (137 referencias y 8,4% del total). He preferido analizar en profundidad esta temática de los derechos, porque es un tema transversal y por su estrecha vinculación con la cuestión de la relación entre ciudadanía y extranjería, ya que la diferencia entre uno y otro estatus es, precisamente, una cuestión de derechos.

Es obvio que en toda la ley de extranjería se regulan derechos y obligaciones de sus destinatarios, en este caso, los extranjeros, en diferentes ámbitos. De ahí que para considerar que en la prensa se está hablando de los derechos de los extranjeros haya tomado como criterio para codificar las referencias encontradas, dentro de esta categoría que, o bien se tratara la cuestión de los derechos de los extranjeros, en general, o por contraposición a los derechos de los españoles, o bien se hiciera mención a algún derecho fundamental o humano, en particular, dada su especial relevancia en relación con otros derechos de inferior categoría.

Así, comienzo este epígrafe revisando aquellas referencias que tienen que ver con la cuestión de los derechos de los extranjeros, en general, sin hacer referencia a ninguno en concreto. A continuación, expongo aquellas referencias que hacen hincapié en la cuestión de la desigualdad de derechos entre españoles y extranjeros para finalizar con un estudio pormenorizado de algunos derechos concretos que aparecen en la prensa de referencia, como son el derecho al voto de los extranjeros y el derecho a la salud, así como un bloque que agrupa las referencias a otros derechos que tienen menor presencia en los medios.

Como he hecho al analizar otras temáticas, tras esta descripción inicial explicaré las políticas del discurso presentes, así como los enfoques preferidos por cada uno de los diarios.

8.3.1 Los derechos de los extranjeros en general

En relación con la presencia del tema de los derechos de los extranjeros en la prensa analizada, en ocasiones, la cuestión de los derechos humanos de los inmigrantes se muestra como un elemento importante que debería de ser tenido en cuenta en las políticas de extranjería. Esto ocurrió durante la primera etapa del Gobierno de Zapatero (*El Mundo*):

El Gobierno quiere ser «vanguardia mundial» en derechos humanos con un plan «sin meta final». (...) En el mismo marco, se establecerán garantías de derechos humanos en los centros de internamiento de extranjeros con un protocolo sobre servicios mínimos esenciales de funcionamiento y de régimen interno. (...) Y entre sus medidas –que necesitarán una reforma de la ley de extranjería para entrar en vigor– se encuentra la concesión de residencia legal a las víctimas de las mafias que denuncien a sus explotadores (Cruz & Lázaro, 2008, pág. 14).

En una línea similar y más continuada en el tiempo, IU ha venido sosteniendo posturas de defensa de los derechos humanos de los extranjeros (*El Mundo*): “[Cayo Lara:] «Si en IU perdemos votos por defender la inmigración y que todos los seres humanos somos legales, lo lamentamos, pero los derechos humanos están por encima de los intereses electorales», ha indicado este fin de semana” (Yanel, El PP pide que Corbacho hable de Vic en el Congreso, 2010, pág. 17).

Desde una perspectiva puramente de derechos humanos, la discriminación de los extranjeros no se sostiene, tal como defiende José Luis Segovia, profesor de la Universidad Pontificia de Salamanca en un artículo de opinión (*El Mundo*):

Los Derechos Humanos concretan la razón ética y son fruto de dos sentimientos morales: la compasión ante el sufrimiento del diferente y la indignación ante su vulnerabilidad frente al fuerte. No podemos reducir la política a gestión sin prioridades, la economía a contabilidad, la moral a eficiencia, los valores sociales al coste/beneficio. (...) «¿Acaso no son seres humanos como nosotros?» (...) El desarrollo de un pueblo se mide por su protección de los más frágiles. Y por cómo lo traduce en leyes e instituciones. Con todo, dudo que haya un solo sanitario que se niegue a atender a un enfermo por los papeles (Segovia, 2012, pág. 14).

Son muchos los juristas, abogados y ONG que han criticado la ley de extranjería por considerar que vulnera los derechos fundamentales de los extranjeros (*El Mundo*):

Expertos, abogados y profesores contra la reforma de Extranjería. Que haya una regulación inmediata de todos los inmigrantes que no tienen papeles. Que los que residan en España durante más de tres años puedan votar. Que se prohíba a la policía usar los datos del padrón municipal, tal y como prevé la reforma de la ley de extranjería. A tan sólo ocho días para que entre en vigor el tan criticado como temido texto legal, un grupo de expertos en inmigración, abogados, profesores universitarios y economistas ha suscrito el denominado Manifiesto de Madrid para pedir que se pongan en marcha estas tres iniciativas. Los respaldan más de una veintena de asociaciones que defienden a los inmigrantes, así como el sindicato CCOO. Es éste un esfuerzo a la desesperada y a contrarreloj para que se reconozcan los derechos fundamentales de personas que se sienten cada vez más invisibles. Se celebra el 25º cumpleaños de la Constitución, recuerdan los intelectuales del Manifiesto, pero vivimos en una «subdemocracia» en la que los extranjeros se ven convertidos en «infrasujetos de Derecho». Aseguran que más de un millón de

personas sin papeles se encuentran en una situación de «apartheid legal éticamente obscena, políticamente peligrosa y jurídicamente inadmisible» (Sanmartín O. R., Expertos, abogados y profesores contra la reforma de Extranjería, 2003, pág. 21).

No solo la ley de extranjería, sino también su reglamento de desarrollo, es objeto de reproches por sus defectos en relación con el respeto de los derechos fundamentales (*La Vanguardia*):

Derecho a la dignidad. (...) la necesidad de cambiar dichas leyes en función de la realidad social y de implementarlas de manera adecuada. Así pues, la ley nacional es la que primordialmente contribuye a la defensa y protección de los derechos de los inmigrantes en el país de recepción (...) España se encuentra en una situación de confusión e inseguridad jurídica respecto a la inmigración y carece además de una política clara de integración. (...) El lenguaje formal de este nuevo reglamento y sus exigencias demuestran una clara tendencia prejuiciosa que viola el derecho a la dignidad humana de las personas extranjeras residentes en España. Términos como *normalización*, *ilegal*, *irregular* se atribuyen arbitrariamente a las personas extranjeras, sin ningún respeto para su condición. Las personas no son ilegales, irregulares o anormales, lo son sus situaciones. (...) La ley de extranjería española es una política de mercado de trabajo y no una política de derechos. (...) en la formulación de las políticas de inmigración urge la necesidad de una perspectiva más amplia, basada en los derechos humanos y colectivos, con el fin de proteger la dignidad de las personas que emigran. El camino hacia la dignidad es una Europa abierta, solidaria y humanitaria (Vancea, 2005, pág. 25).

En la misma línea, las asociaciones de inmigrantes, en ocasiones, se han manifestado en las calles para pedir que se respeten sus derechos humanos (*El País*):

Medio millar de personas se manifestaron ayer en Barcelona contra la ley de extranjería, que estos días cumple sus primeros dos años de andadura. La movilización, convocada por más de 30 asociaciones y entidades, como el sindicato CGT, Papeles para Todos y Sodepau (...) En la lectura del manifiesto se subrayó que, tras dos años de vigencia de la ley, se ha agravado la situación de «exclusión, la xenofobia, la persecución y la arbitrariedad hacia a los inmigrantes, en un escenario totalmente incompatible con los derechos humanos» (Padilla, 2003).

Un aspecto que fue duramente criticado en la prensa es el relacionado con la modificación legislativa que preveía que las personas u organizaciones que ayudaran a personas inmigrantes pudieran ser sancionadas con penas de prisión como consecuencia de esta labor de ayuda meramente humanitaria, lo que chocaba frontalmente con una mínima consideración de lo que supone ser humano y los derechos asociados a este hecho (*El País*): "Entre otras cosas, el manifiesto señala que «el Estado español pierde toda legitimidad ético-jurídica cuando legisla contra el contenido esencial de los Derechos Humanos, despoja de ayuda a las personas en situación irregular y pretende intimidar a quienes ejerzan la hospitalidad y el cuidado del otro»" (Gallego-Díaz, 2009).

Las modificaciones de la ley de extranjería se han vinculado, con frecuencia, a necesidades impuestas desde la Unión Europea o a exigencias derivadas de la crisis económica de 2008, que obligaría a hacer recortes en el gasto público, como se verá en el caso de las restricciones del acceso a la sanidad pública por parte de las personas inmigrantes. Esto es también criticado

por las entidades sociales que se dedican a estos colectivos (*Heraldo de Aragón*): "[SOS Racismo:] Ni Europa, ni la crisis económica pueden ser excusa para hacer retroceder de esta forma los derechos humanos y crear una visión de la inmigración que únicamente propicia xenofobia" (Belsué, 2008, pág. 12).

Por el contrario, hay quien ha reprochado que la normativa española en materia de extranjería es demasiado generosa en el ámbito del reconocimiento de derechos a los extranjeros y que eso ha propiciado una mayor llegada de estas personas (el consabido "efecto llamada") (*El País*):

A partir de esta ley se articula en España un sistema mediante el cual los inmigrantes, legales e irregulares, pueden acceder a derechos fundamentales (sanidad y educación) de manera muy sencilla: por el mero hecho de inscribirse en el padrón municipal. (...) A tenor de los datos existentes, el efecto de la ley parece haber sido inmediato (...) ¿Actúan los inmigrantes de forma tan racional como para diferenciar entre los distintos sistemas sanitarios y educativos a la hora de elegir su país de destino? Parece ser que sí (...) Parece obvio y las actuales estrecheces del sistema sanitario y educativo en muchas comunidades autónomas indican la existencia de desajustes profundos. Nos limitamos a señalar que nadie anticipó que esa concesión de derechos ha resultado ser el elemento definitivo para convertir a España en un país totalmente excepcional desde una perspectiva migratoria. El verdadero «efecto llamada», sobre el que tanto se ha polemizado, parece ser esa generosa concesión de derechos (Reher & Sánchez, 2009).

Desde otra perspectiva, hay quien vio en la amenaza terrorista un argumento para reducir los derechos de las personas extranjeras, como hizo el Presidente del Consejo General del Poder Judicial en el año 2006 (*El País*):

El presidente del CGPJ propone recortar derechos a los inmigrantes Hernando pide revisar la ley ante un nuevo tipo de terrorismo. El presidente del Consejo General del Poder Judicial (CGPJ) y del Tribunal Supremo, Francisco José Hernando, manifestó ayer que el Derecho Administrativo de extranjería o el de reagrupación familiar, recogidos en la ley, deberían ser «repensados a la luz de las nuevas expresiones del fenómeno terrorista». (...) «El Derecho Administrativo de extranjería, con su concreción práctica en las autorizaciones de estancia y residencia, el mismo derecho de reagrupación familiar, o también las medidas personales individualizadas sobre algunos inmigrantes, pudieran tener que ser repensados a la luz de las nuevas expresiones del fenómeno terrorista», afirmó el presidente del Consejo (Servimedia, 2006).

8.3.2 La desigualdad de derechos entre españoles y extranjeros

La pregunta crucial que hay que plantearse inicialmente en este epígrafe es si los ciudadanos españoles y extranjeros deberían tener los mismos derechos. Ya desarrollé de forma bastante extensa, en el capítulo 6, que explica el régimen jurídico de la extranjería, el parecer de nuestro Tribunal Constitucional en este sentido. Se trata ahora de ver qué se dice en la prensa analizada sobre este punto.

Hay quien defiende que españoles y extranjeros (pero solo los que se encuentran en situación legal) deben tener los mismos derechos, a excepción del derecho de voto, salvo en las elecciones locales, y siempre sujeto al principio de reciprocidad. Esta posición no suele encontrar grandes reticencias (ABC): "Derechos y obligaciones. Rajoy reclamó a la sociedad española un esfuerzo de integración ante el que bautizó como «el fenómeno más importante al que nos enfrentamos todos los gobiernos durante los próximos años». La integración a la que se refería tiene una doble vía: España debe garantizar a los inmigrantes legales los mismos derechos que tiene cualquier ciudadano español, pero el extranjero tiene que asumir también el conjunto de obligaciones" (Prieto M. A., 13, pág. 12). Si bien esta posición ni siquiera es pacífica dentro del PP, como demuestran estas manifestaciones de una de sus responsables en inmigración, poco antes de la última regularización extraordinaria promovida por el PSOE (*Heraldo de Aragón*): "La portavoz 'popular' de Inmigración, Ángeles Muñoz, dijo que desde el momento de su regularización los inmigrantes tendrían los mismos derechos que el resto de los españoles. «Con lo cual demandarán no sólo vivienda sino protección social, querrán reagrupar a sus familiares y al final tendremos una situación que el Gobierno no ha previsto», avisó. López Garrido consideró que esas palabras «rayan la xenofobia», por lo que la emplazó a rectificarlas" (Agencias, 2004, pág. 22).

La igualdad de derechos es positiva para la convivencia y la integración, y así se entiende por parte de las autoridades autonómicas aragonesas de la época de mayoría socialista, que elaboraron un plan de integración que contemplaba este tipo de medidas igualatorias (*Heraldo de Aragón*):

(...) Plan Integral para la Inmigración en Aragón, cuyo objetivo principal –explicó [Eduardo Bandrés, consejero de Economía del Gobierno de Aragón]– es promover la integración de estos colectivos. «La política de inmigración –señaló el consejero– no es una cuestión únicamente de mercado de trabajo o de demografía, sino que abarca todos los aspectos relacionados con la igualdad de deberes y derechos de los ciudadanos, con especial atención a los derechos sociales vinculados a la educación, la salud, la vivienda o los servicios de ayuda a los más necesitados». «El fenómeno de la inmigración es una oportunidad y, a la vez, un reto para la Comunidad –continuó Bandrés–, y aunque no alcanza los mismos niveles que en otros países, es necesario tener un marco de acuerdo para conseguir una sociedad integrada» (Benito & Asín, 2004, pág. 2).

La problemática más grave surge, por tanto, en relación con la situación de desigualdad de las personas extranjeras sin la documentación en regla, tal como denuncian ONG y abogados defensores de los derechos de los extranjeros (*Heraldo de Aragón*):

El responsable del área de Extranjería del Colegio de Abogados de Zaragoza [Pascual Aguelo, en una entrevista] sostiene que la nueva norma consagra la desigualdad de los inmigrantes. (...) P.: ¿Esta Ley choca con la Constitución? R.: La Ley consume la elaboración de un régimen administrativo especial por razón de la nacionalidad. Vulnera derechos constitucionales y fomenta el 'apartheid legal'. El paradigma del Estado democrático de derecho, el principio de igualdad, queda definitivamente roto. Una franja creciente de

población, las personas inmigradas, va a ser excluida de los derechos que caracterizan a la ciudadanía (Aguelo P. , "La Ley vulnera derechos constitucionales y fomenta el 'apartheid legal'", 2003, pág. 2).

Analizando situaciones concretas, se da el caso de que los extranjeros en situación irregular no pueden acceder, por ejemplo, en igualdad con otros extranjeros o con los españoles, a la formación no reglada, como los cursos de capacitación laboral que otorgan un título que ayude a la posterior inserción laboral, lo que les permitiría poder optar a mejores puestos de trabajo o adaptarse mejor a la sociedad española (*El Mundo*):

IU: «Están dejando sin formación a los ‘sin papeles’». Los inmigrantes irregulares no pueden acceder a los cursos de la Agencia de Empleo ni a los de las ONG subvencionados. (...) «La subvención de cursos se da por la formación de un número de personas que tienen que tener todos sus papeles en regla para poder participar», reconoce una portavoz de la Agencia de Empleo municipal (...) siendo un *sin papeles* sólo tiene derecho a la educación obligatoria. (...) se trata de un vacío legal de la ley de extranjería que está dejando al margen de estos cursos a cientos de menores. (...) «A efectos de subvenciones, los inmigrantes en situación irregular no tienen los mismos derechos en formación que los que tienen papeles», aclaró una portavoz de la Concejalía (Serna, 2005, pág. 7).

8.3.3 El tratamiento de algunos derechos concretos de los extranjeros

Una vez vistas las referencias a los derechos de los extranjeros, en general, así como la cuestión de la desigualdad existente entre españoles y extranjeros, voy ahora a describir lo que dice la prensa sobre algunos derechos en particular, tales como el derecho al voto en las elecciones locales o el acceso a la sanidad pública, como temas más tratados, para terminar con referencias más puntuales a otros derechos.

8.3.3.1 El debate sobre el derecho al voto de las personas extranjeras

El derecho al sufragio es, sin duda, uno de los derechos más importantes para cualquier ciudadano, ya que le faculta para poder decidir quiénes han de ser las personas que le representan en un sistema parlamentario y, por tanto, que le gobiernan, mediante el depósito de su voto (derecho de sufragio activo) o bien, le permite presentarse como candidato para poder ser elegido y convertirse en representante de la soberanía popular, en los diferentes ámbitos en que se manifiesta (local, autonómica y estatal), mediante el derecho de sufragio pasivo. El derecho de sufragio ha estado vinculado, tradicionalmente y de forma exclusiva, al estatus de nacional de un determinado Estado. Solo los nacionales, los ciudadanos, podían disfrutar del derecho de sufragio, activo o pasivo. En España, como consecuencia de su ingreso en la Unión Europea, los ciudadanos europeos gozan de este derecho de sufragio activo y

pasivo en las elecciones locales del lugar donde residan, dentro de la Unión. Esto es así desde el Tratado de Maastricht (1992), que vino a profundizar en diversos aspectos de la ciudadanía europea. Por esta razón, fue preciso realizar la primera modificación de nuestra Constitución, concretamente de su artículo 13.2, que solo preveía, inicialmente, el derecho de sufragio activo en relación con los nacionales de aquellos países con los que se hubieran firmado convenios bilaterales de reciprocidad en este ámbito, y solo para las elecciones locales. Así, hubo que añadir la posibilidad del sufragio pasivo, es decir, el derecho a ser candidato elegible en este tipo de elecciones, algo que quedó abierto, desde 1993, en España, para todos los ciudadanos de la Unión Europea, pero no para los de otros países, a no ser que existieran estos convenios bilaterales que menciono.

Por eso, no es hasta 2004 que comienzan a aparecer en la prensa referencias a esta cuestión, a raíz de unas manifestaciones del ministro socialista Caldera, que planteó la posibilidad de que los ciudadanos extranjeros residentes en España pudieran llegar a obtener el derecho al voto en las elecciones locales. Ello generó cierta polémica y posicionamientos a favor y en contra, como reflejaba la prensa de la época (*ABC*):

La vicepresidenta primera del Gobierno, María Teresa Fernández de la Vega, zanjó ayer con pocas palabras la polémica abierta por el ministro de Trabajo y Asuntos Sociales, Jesús Caldera, quien el pasado lunes, en la Comisión de Inmigración del Congreso, abrió la puerta a la posibilidad de que en esta legislatura se concediera a todos los inmigrantes con residencia permanente en España el derecho al voto en las elecciones municipales. (...) las palabras de María Teresa Fernández de la Vega entran también en una frontal contradicción con el programa electoral con el que el PSOE se presentó a las elecciones generales del pasado 14 de marzo. En dicho documento, el Partido Socialista proponía textualmente, en uno de los puntos del apartado dedicado a la Reforma Electoral, que «se reconozca el derecho de sufragio [en las elecciones municipales] a todos los que residan legalmente en España». (...) el Defensor del Pueblo andaluz, José Chamizo, se mostraba satisfecho de que el Gobierno pudiera abordar esta medida a lo largo de la legislatura. En declaraciones a Europa Press, Chamizo consideró que esta posibilidad es «un punto importante para evitar la discriminación y para que, a su vez, el mismo inmigrante sea responsable de sus derechos y deberes. Esta es una forma para que consigan la absoluta integración y de evitar en muchos casos políticas arbitrarias desde los Ayuntamientos» (Villanueva & Muñoz, 2004, pág. 12).

Esta propuesta inicial cuajará a partir de 2008, cuando se materialice, aún bajo el Gobierno del PSOE (*El Mundo*):

El PSOE quiere aprobar ya el voto inmigrante para las municipales. El portavoz del PSOE en el Congreso, José Antonio Alonso, adelantó ayer que su partido tiene ultimada su propuesta para dar cabida al voto de los inmigrantes en las elecciones municipales de 2011 (...) las modificaciones legales sólo pretenden dos principios claros: «Integración y no discriminación». Las condiciones generales de la propuesta socialista, en la que ha trabajado el portavoz en la Comisión Constitucional, Jesús Quijano, vienen a mantener el principio de reciprocidad como requisito imprescindible para que los inmigrantes ejerzan el derecho a voto. (...) podrán votar los inmigrantes en cuyos países «los españoles puedan ejercer el derecho a voto en cualquier proceso electoral de naturaleza política», explicó el portavoz socialista. Esto puede abrir más posibilidades y, en este sentido, el Gobierno y el Ministerio de Exteriores ya está trabajando en una ronda de acuerdos para que se amplíen los convenios de reciprocidad (Sánchez, El PSOE quiere aprobar ya el voto inmigrante para las municipales, 2008, pág. 22).

Será en las elecciones locales de 2007 cuando se note de una forma más evidente la presencia de potenciales votantes no españoles, sobre todo rumanos y búlgaros, al hacerse patente su presencia como nuevos residentes en España y pasar a ser sus países nuevos Estados miembros de la UE, con todo lo que ello conlleva en determinadas zonas, donde conforman un porcentaje importante de la población local (*Heraldo de Aragón*):

Contemplado el derecho al voto, queda por ver cuál será la participación real de rumanos y búlgaros en la próxima cita electoral. Será tarea, principalmente, de los partidos políticos informar a los extranjeros de su posibilidad de votar y animarles a participar en los comicios, tanto como electores, como candidatos. La inclusión en las listas de personas de ambas nacionalidades dejará de ser ficción para pasar a convertirse en realidad y estrategia política. (...) Lo que está claro es que su voto puede resultar decisivo en muchas localidades de la provincia de Zaragoza. Es el caso de Riela, donde el colectivo rumano supone ya un 26,3 % de la población, Cariñena (un 18 %), Calatayud (un 15 %), o La Almunia (un 10 %) (Goyeneche, 2006, pág. 4).

No será hasta el año 2011, cuando se celebren las primeras elecciones locales tras la firma de diversos convenios con países extracomunitarios, en las que habrá un buen número de personas extranjeras con derecho a voto, además de los ya habituales ciudadanos de la UE (*El País*):

A la caza del filón del voto foráneo. PP y PSOE se disputarán el 22-M la mayoría del cerca de medio millón de electores de fuera de España, que podrían determinar hasta 180 ayuntamientos de más de 15.000 habitantes. ¿Qué votarán los extranjeros? Es la pregunta que sobrevuela los comités de campaña de PP y PSOE, que el 22-M se disputarán el respaldo de los 473.748 inscritos en el censo electoral. (...) En concreto de ciudadanos de la Unión Europea y Noruega, y de los diez países -Ecuador, Bolivia, y Paraguay, entre ellos- con los que el Gobierno firmó acuerdos de reciprocidad de voto en 2008 y que el 22-M se estrenarán en las urnas (Gil, 2011).

Entre los partidos políticos, además del PSOE, Izquierda Unida se manifiesta claramente a favor de reconocer el derecho al voto de los inmigrantes (*El Periódico de Aragón*): "IU va a seguir luchando para que esta norma legal recoja el reconocimiento de los derechos laborales y de voto de los inmigrantes, así como sus garantías jurídicas, agregó López, para quien «sí es posible otra ley de extranjería, perfectamente razonable y que reconozca los derechos fundamentales de los inmigrantes»" (EFE, 2003, pág. 13).

Hay quien se manifiesta aún con mayor rotundidad a favor de que se reconozca el derecho de voto a los inmigrantes, como es el caso de Pascual Aguelo, reconocido abogado defensor de sus derechos (*Heraldo de Aragón*):

El colectivo de residentes extranjeros, cerca de veinte mil personas, que viven, trabajan y contribuyen con sus impuestos al crecimiento de nuestra Comunidad y bienestar, han sido excluidos del proceso de elección de nuestros alcaldes y presidente autonómico. El voto de los nuevos aragoneses hubiera podido cambiar el signo de algunas importantes alcaldías. El derecho de sufragio universal debe extenderse a todas las personas sin consideración de su origen nacional (Aguelo P., La reforma de la ley deberá esperar, 2003, pág. 6).

Los propios inmigrantes, como es lógico, apuestan por tener este derecho como una forma de ser más tenidos en cuenta por las autoridades, en cuestiones que les afectan (*El Periódico de Aragón*): “Ya hay muchos inmigrantes en España pero no somos nadie». Esto es lo que piensa Carlos Gómez, un repartidor ecuatoriano que desde hace cuatro años vive en Zaragoza. Por este motivo, este ecuatoriano señala que él y otros inmigrantes desearían votar en las elecciones aunque también sabe que para ello sería necesario reformar la ley de extranjería” (A.R.R., 2004, pág. 24).

8.3.3.2 El derecho a la salud y el acceso a la asistencia sanitaria universal de las personas extranjeras

La Declaración Universal de Derechos Humanos (1948) reconoce en su artículo 25, en relación con el derecho a la salud que: “Artículo 25. 1. Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad” (Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, 1948). Por su parte, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966) dice: “Artículo 12.1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental. 2. Entre las medidas que deberán adoptar los Estados Partes en el Pacto, a fin de asegurar la plena efectividad de este derecho, figurarán las necesarias para: (...) d) La creación de condiciones que aseguren a todos asistencia médica y servicios médicos en caso de enfermedad” (Asamblea General de las Naciones Unidas, 1966).

En España, nuestra Constitución de 1978, al referirse al derecho a la salud, establece, en su artículo 43: “Artículo 43: 1. Se reconoce el derecho a la protección de la salud. 2. Compete a los poderes públicos organizar y tutelar la salud pública a través de medidas preventivas y de las prestaciones y servicios necesarios. La ley establecerá los derechos y deberes de todos al respecto” (Constitución española de 1978).

Hay que hacer notar que se trata de un derecho humano que, a su vez, es recogido en nuestra Constitución como un derecho, pero no como derecho fundamental, ya que estos son solo los que se encuentran bajo la rúbrica del capítulo segundo del capítulo primero (“De los

derechos fundamentales y de las libertades públicas”, artículos 15 a 29), más el artículo 14 (derecho de igualdad). Esta cuestión de que no se considere al derecho a la salud, entre otros derechos humanos según las declaraciones internacionales, como derecho fundamental, es muy relevante, ya que el grado de protección y garantía de los derechos fundamentales es muy superior a la del resto de derechos que son, simplemente, derechos constitucionales.

En cualquier caso, el derecho a la salud es un derecho humano, reconocido en los tratados internacionales de derecho humanitario de los que España es parte y, desde ese momento, es exigible como tal en nuestro ordenamiento jurídico.

Dicho esto, veamos qué dice la prensa sobre este importante derecho en relación con la situación de las personas extranjeras. Así, más allá de la consideración del derecho a la salud como derecho humano, lo que se pone en cuestión es el hipotético coste que supone la asistencia sanitaria a las personas extranjeras (*El Mundo*):

Lamela pregunta al Gobierno quién va a financiar la sanidad de los inmigrantes. El consejero de Sanidad y Consumo de la Comunidad de Madrid, Manuel Lamela [PP], pidió ayer al Gobierno central que aclare cómo se va a financiar, desde el punto de vista sanitario, la regularización de extranjeros sin papeles. Lamela se refería al anuncio que hizo el Gobierno de Zapatero de regularizar a los inmigrantes que acrediten un empleo. Esto podría provocar, según el titular de Sanidad, un «efecto llamada» que atraería a otros inmigrantes (Pulido, 2004, pág. 2).

Esta cuestión del coste de la prestación universal de los servicios sanitarios es recurrente, sobre todo en el ámbito autonómico, como se ha visto, y promovida, según aparece en la prensa analizada, por las autoridades del PP (*El Periódico de Aragón*):

El Gobierno de Baleares podría estar inmerso en una interpretación lesiva de la ley con sus políticas de cobrar los servicios sanitarios de atención primaria prestados a los extranjeros simpapeles residentes en el archipiélago si no aportan en 10 días, tras haber sido atendidos, un certificado de pobreza de su país de origen. El mismo certificado se les está exigiendo para solicitar o renovar la tarjeta sanitaria, que da acceso a la red asistencial. «Muchos de los países de origen de estas personas no tienen consulado en Mallorca, lo que imposibilita en la práctica la obtención del certificado/Esta claro que se trata de un filtro ignominioso-que vulnera los derechos fundamentales» (...) Médicos del Mundo, quien sostiene que «ya hay gente que está quedando fuera del sistema, porque simplemente se aguanta y no va al médico». Esta medida adoptada por el Ejecutivo de José Ramón Bouza (Partido Popular), en cualquier caso, puede suponer una interpretación lesiva del principio de universalidad plasmado en la ley para recibir asistencia médica. Ahora se añade el certificado de pobreza que deben emitir sus países de origen. «Hay que respetar los derechos, pero también arreglar el desfase entre tarjetas sanitarias y financiación de la sanidad, sobre todo teniendo en cuenta que Baleares está a la cola de las autonomías», añadió (...) Fina Santiago, exconsejera de Bienestar Social y diputada de PSM-IV, considera que «estas medidas generan miedo y distorsionan la realidad. Los inmigrantes son los que menos usan la sanidad pública» (*El Periódico de Aragón*, 2011, pág. 31).

A la hora de considerar el derecho de acceso a la sanidad pública como parte del derecho humano a la salud, creo muy relevante recoger las palabras del líder del PP, Mariano Rajoy, en 2010, cuando aún no había alcanzado la presidencia del Gobierno (*ABC*): “Rajoy no ve necesario

el padrón para acceder a la educación y la sanidad. (...) «dada su condición de ser humano», no es necesario empadronar a los inmigrantes ilegales para garantizar sus servicios públicos básicos como la salud o la educación, pero sí reformar una ley de extranjería en la que existen contradicciones” (Cañizares, Rajoy no ve necesario el padrón para acceder a la educación y la sanidad, 2010, pág. 16).

Como ya mencioné en el capítulo 6, dedicado al régimen jurídico de la extranjería, el Real Decreto-Ley 16/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud y mejorar la calidad y seguridad de sus prestaciones incluyó una importante restricción del acceso a la sanidad pública para los ciudadanos extranjeros en situación irregular, que les impediría recibir asistencia sanitaria en condiciones de igualdad con los españoles, como hasta esa fecha, todo ello con la situación de crisis económica y la necesidad de imponer recortes como telón de fondo.

Se intenta explicar la necesidad de esta medida como consecuencia de los recortes que se deben realizar por culpa de la crisis económica, relacionando la medida con el “turismo sanitario” del que se aprovechan ciudadanos de la Unión Europea que residen en nuestro país, así como el caso de ciudadanos extracomunitarios que, desde esta perspectiva, también se aprovechan del sistema sanitario sin realizar aportaciones económicas para su sostenimiento (*El Periódico de Aragón*):

¿Qué asistencia sanitaria recibirán los extranjeros? El apelativo turismo sanitario, empleado ayer por la ministra de Sanidad, Añia Mato, alude a dos tipos de pacientes: los ciudadanos procedentes de la Unión Europea (UE) que se censan en España al venir de vacaciones y reciben una tarjeta sanitaria con acceso al sistema sanitario público, y los inmigrantes extracomunitarios que residen en España, con y sin permiso de residencia o trabajo regulado, que acceden a la credencial sanitaria al empadronarse. (...) El Gobierno prevé intervenir en ambos colectivos, para lo cual, anunció Mato, modificará la ley de extranjería, del 2000, que obliga a conceder la tarjeta sanitaria a quienes se censan en España. El objetivo, dijo Mato, es exigir a los extranjeros una residencia fiscal, lo mismo que a los españoles, para acceder a la medicina pública», de lo que se desprende que los titulares de una tarjeta sanitaria deberán contribuir con sus impuestos o cotizando de alguna forma para acceder a esa credencial. Esto puede conducir a que haya en España colectivos de inmigrantes sin asistencia sanitaria, con excepción de los menores, las embarazadas y quien sufra una urgencia (Ibáñez & Yagüe, 2012, pág. 2).

Estas medidas que adelantaba el Gobierno del PP se van concretando y así se muestra en la prensa (*El Periódico de Aragón*):

El decreto ley de reformas urgentes para garantizar la sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud (SNS), que hoy publicará el BOE, concede de plazo hasta el 31 de agosto a los extranjeros residentes en España para justificar que cumplen los nuevos requisitos de acceso a la tarjeta, es decir, tener la residencia en regla y contribuir con el IRPF. Esa actualización dejará a medio millón de extranjeros exclusivamente con derecho a acudir a un servicio de urgencias, disponer de pediatra si tiene hijos menores o recibir atención del parto en caso de las embarazadas. Quedarán excluidos del resto de servicios sanitarios. (...) Además de estos 500.000 simpapeles, hay un número importante de ciudadanos comunitarios o extracomunitarios

con recursos que estarán afectados por la nueva medida. (...) A partir de ahora, para tener derecho a la tarjeta sanitaria deberán tener el correspondiente permiso de residencia, cotizar a la Seguridad Social y tener domicilio fiscal y pagar impuestos. Según un estudio del Real Instituto Elcano, el 21% de los 2,5 millones de europeos que viven en España son jubilados que en la mayoría de los casos no se empadronan por no pagar impuestos, no perder derechos sociales en sus países de origen o por desconocimiento (Madrileños, 2012, pág. 25).

Serán muchas las voces que se alcen contra esta medida del Gobierno del PP que, además, resulta sumamente contradictoria con las declaraciones de su presidente, Mariano Rajoy, recogidas en la cita que he incluido de sus declaraciones del 2010, solo dos años antes, cuando era líder de la oposición. Por ejemplo, en esta columna de opinión (*El Mundo*):

La peor enfermedad. Se multiplicarán enfermedades por falta de atención. Patologías no detectadas a tiempo harán peligrar vidas y exigirán más remedios que su prevención. Se saturarán las urgencias. Eso no es lo malo. Inadvertidamente, se nos habrán inoculado dosis letales de inhumanidad. Los Derechos Humanos concretan la razón ética (...) No podemos reducir la política a gestión sin prioridades, la economía a contabilidad, la moral a eficiencia, los valores sociales al coste/beneficio. Hemos olvidado la percha de la ética. De ella hay que colgar la política (...) «¿Acaso no son seres humanos como nosotros?» (...) El desarrollo de un pueblo se mide por su protección de los más frágiles. Y por cómo lo traduce en leyes e instituciones (Segovia, 2012, pág. 14).

Desde una perspectiva más jurídica, José Luis Solozábal, catedrático de Derecho Constitucional, escribe en un artículo de opinión su punto de vista sobre esta reforma (*El País*):

El tiempo de la precipitación. El real decreto ley 16/2012 de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad del sistema nacional de salud ha levantado una considerable polvareda. Pone de manifiesto la gravedad de nuestra situación económica que (...) denota una insensibilidad con la suerte de personas desamparadas que afecta a los propios valores éticos de solidaridad de una democracia constitucional. Este decreto ley lo que hace es rebajar la protección del derecho a la salud de los extranjeros, si no se tratase de los que se hallaren en situación regularizada o los menores de 18 años, casos en los que los extranjeros tienen un derecho a la asistencia sanitaria en términos de absoluta paridad con los españoles. Los extranjeros en situación irregular, en cambio, no podrán gozar de la asistencia general a que les daba derecho el simple empadronamiento según lo previsto en la Ley de Derechos y Libertades de los Extranjeros, artículo 12, quedando reducida la atención a que tienen derecho a los supuestos de urgencia en caso de accidente o por la contracción de enfermedades graves. ¿Cuál es el problema desde el punto de vista jurídico? Pues que se trata de una restricción de un derecho constitucional materialmente fundamental (el derecho a la salud (...)). El derecho a la salud es un derecho de titularidad universal en virtud de su relación con la dignidad de la persona, de aquí que la legislación española lo reconociese en los mismos términos a los españoles y a todos los extranjeros, siempre que estuvieran empadronados. Cuando el decreto ley niega a los extranjeros en situación irregular la asistencia sanitaria que les confiere la ley de extranjería y que alcanzaba también a los empadronados, ¿no está restringiendo abusivamente un derecho que la Constitución y los Estatutos de Autonomía les reconocen? (Solozábal, 2012).

Las ONG y asociaciones de inmigrantes se posicionan absolutamente en contra de esta medida restrictiva, utilizando argumentos éticos, sociales y económicos para desacreditarla (*El Periódico de Aragón*):

Las entidades sociales juzgan inaceptable la intención del Gobierno de dejar sin tarjeta sanitaria a los inmigrantes en situación irregular, es decir, dar por finiquitado un patrimonio que se exhibía con orgullo: la atención médica universal. La argumentación de las oenegés no atañe solo a los derechos humanos, sino a la lógica económica. (...) La Comisión Española de Ayuda al Refugiado considera «injustificada, ineficaz e

insolidaria» la medida anunciada por el Gobierno y añade que una reforma así «solo aumentará la desprotección de los colectivos más vulnerables y contribuirá a fomentar el rechazo de la población a las personas inmigrantes y refugiadas». (...) de CCOO, Ghassan Saliba, recuerda que se ha determinado que los inmigrantes aportan más de lo que reciben de la sociedad, y alude a un estudio de La Caixa que así lo indica. También destaca que no es un colectivo que acuda mucho a la sanidad y define el cambio que se persigue: pasar de atender a los empadronados a ocuparse solo de los residentes. Según UGT, el Gobierno de Mariano Rajoy emplea argumentos «demagógicos y alejados de la realidad». Además, acusa al Ejecutivo de «manipular datos» (El Periódico, 2012, pág. 25).

Ante las críticas generalizadas, el Gobierno intentó responder con medidas complementarias que paliaran las graves consecuencias de esta decisión, si bien con poco efecto (*El Mundo*):

Los 'sin papeles' tendrán atención sanitaria por convenios con las ONG. El PP defiende una «liposucción» que salve al sistema y las entidades lo descalifican. Los populares no darán un paso atrás en su decisión de negar la tarjeta sanitaria a inmigrantes en situación irregular o a extranjeros sin convenios de reciprocidad con sus países. Así lo confirmaron ayer el Gobierno y el PP en su defensa del decreto de ajustes en sanidad. (...) ése es el mensaje que ayer trasladó la ministra Ana Mato: «Ninguna persona va a quedar desatendida», dijo en RNE. Como era sabido, el decreto garantiza en toda España a los sin papeles que seguirán siendo atendidos en urgencias por accidente o enfermedad, hasta el alta médica; que los menores de 18 años tendrán una cobertura sanitaria completa, y las embarazadas, la especializada, incluyendo el parto y el posparto. (...) Los inmigrantes irregulares accederán también a los tratamientos especializados de enfermedades crónicas y graves, a través de los convenios que las comunidades autónomas firmarán con las ONG, o de sus propios servicios sociales. (...) cómo contemplarán esos acuerdos con las ONG la circunstancia de inmigrantes sin papeles que precisen de hospitalización o tratamientos farmacológicos, desde el PP y el Ejecutivo contestaron que las asociaciones «llamarán al hospital y éste ingresará al paciente. Nadie quedará sin atención». (...) «Una cosa es la tarjeta sanitaria y otra la atención sanitaria. No se puede dar tarjetas a todo el mundo. (...) Está muy bien ser solidarios, pero todo tiene un límite». (...) En el mundo de las ONG las reacciones al anuncio de Mato tuvieron mucho que ver con la sorpresa, el desconcierto y la crítica. «Es un mal parche para callarnos la boca. Nosotros no queremos ni tenemos el rol de médico». (...) Si en los Presupuestos han recortado las partidas destinadas a las ONG y al Plan sobre el Sida, ¿dónde cabe lo que ha dicho la ministra?», se pregunta Barrios (Remírez de Ganuza, Los 'sin papeles' tendrán atención sanitaria por convenios con las ONG, 2012, pág. 12).

8.3.3.3 Otros derechos de los extranjeros

En este epígrafe he agrupado las referencias a otros derechos concretos, que tienen una presencia menor que los temas tratados con anterioridad. Se trata del derecho de acceso de los extranjeros a la justicia gratuita, el derecho a la intimidad, la problemática que se da en los Centros de Internamiento de Extranjeros, desde una perspectiva de derechos o alguna reflexión sobre si el derecho a inmigrar debería ser considerado un derecho humano.

Así, entrando en el análisis de otros derechos concretos, el derecho a la justicia gratuita y a la defensa por parte de un abogado de oficio si no se tienen recursos económicos para costearse uno particular forma parte del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, recogido en el artículo 24 CE. Cuando se intentó limitar a los extranjeros en situación irregular,

por parte del Gobierno, en la ley de extranjería, este derecho fundamental, el Tribunal Constitucional consideró que esta restricción era inconstitucional y así lo reflejó la prensa (ABC):

El TC declara que los inmigrantes ilegales podrán acceder a la justicia gratuita. Estima el recurso del Defensor del Pueblo contra un precepto de la Ley de Asistencia Jurídica. El Pleno del Tribunal Constitucional ha declarado contrario a la Constitución el inciso «que residan legalmente en España» contenido en el articulado de la Ley de Asistencia Jurídica Gratuita (LAJG). El TC estima el recurso interpuesto por el Defensor del Pueblo, Enrique Múgica, quien entiende que la redacción de la LAJG vulnera el derecho a la tutela judicial efectiva de aquellos extranjeros que residan de forma ilegal en España y que no tengan recursos económicos para costearse abogado y procurador. (...) El Tribunal recuerda que el derecho a la asistencia jurídica gratuita está íntimamente ligado al derecho a la tutela judicial efectiva. (...) Este es uno de los derechos, explica el Pleno, «que pertenecen a la persona en cuanto tal y no como ciudadano o, dicho de otro modo, que son imprescindibles para la garantía de la dignidad humana» (Colli N. , 2003, pág. 27).

Por su parte, el derecho a la intimidad también puede verse vulnerado por la ley de extranjería, o así lo afirman diversas ONG, en relación con el acceso al padrón municipal de habitantes por parte de la policía, y del que ya he hablado en este trabajo (*El País*):

Las ONG afirman que la ley de extranjería atenta contra la intimidad. Varias asociaciones piden a los inmigrantes que no se empadronen. Las ONG dijeron ayer que la reforma de la ley de extranjería que entra en vigor mañana permitirá a la policía acceder a los datos de los inmigrantes empadronados. Según el presidente de la Asociación Pro Derechos Humanos (Apdha), Rafael Lara, «este precepto de la ley atenta contra el derecho a la intimidad y pone en peligro la permanencia en España de los inmigrantes, ya que pueden ser localizados y expulsados». La reforma de la ley de extranjería introduce cambios que van a provocar, según Andalucía Acoge y la Asociación Pro Derechos Humanos de Andalucía (Apdha), «la pérdida total de los derechos de los inmigrantes» (Coullaut, 2003).

En el mismo sentido se manifestaba el Consejo General de la Abogacía Española (*Heraldo de Aragón*): “El Consejo General de la Abogacía entiende que estas novedades violan el artículo 18 de la Constitución (derecho al honor y a la intimidad), y en particular su punto 4, que garantiza que la ley limitará el «uso de la informática» a fin de evitar abusos. El acceso de la Policía a los datos de los padrones municipales es simplemente «inconstitucional», según los juristas del Consejo” (Sáiz-Pardo M. , 2004, pág. 23).

El derecho a la libertad de circulación se ve muy limitado cuando las personas extranjeras son detenidas y retenidas en los Centros de Internamiento de Extranjeros. Es otro de los aspectos que afectan, sin duda, a múltiples derechos fundamentales de los inmigrantes, ya que se les está privando de la libertad, a pesar de no haber cometido delito alguno. Estos centros se encuentran, además, con frecuencia, en unas condiciones inadecuadas, incluso peor que las cárceles. Así se hace notar en algunas piezas periodísticas como la que presento (*El País*):

Esta privación de libertad, que no es una pena aparejada a la comisión de un delito sino una medida cautelar, necesaria en algunas ocasiones, para ejecutar la orden de expulsión por carecer de «papeles», tiene un contenido muy injerente en el núcleo básico de los derechos fundamentales de las personas. (...)

haciendo las modificaciones arquitectónicas precisas para el adecuado respeto a la dignidad, la salud y el resto de los derechos fundamentales de los internos, de los que siguen siendo titulares, con la instalación de servicios imprescindibles de los que a fecha de hoy carecen o son insuficientes, aunque ello pueda redundar en una menor capacidad del centro. Necesidades que no pueden posponerse por razones estrictamente económicas (García De Dios, García-Galán, & Viejo, 2012).

Para finalizar, una cuestión interesante que cada vez tiene mayor presencia en el ámbito académico y que merecería una mayor reflexión social y mediática es la que se refiere a la consideración del derecho a inmigrar como un derecho humano. Sobre ello apenas hay alguna mención en el diario *Heraldo de Aragón* y ello porque la figura del abogado aragonés Pascual Aguelo es reconocida como abanderado de los derechos de los inmigrantes en esta comunidad. Este abogado hace las siguientes reflexiones sobre esta cuestión (*Heraldo de Aragón*):

Derecho a emigrar. (...) Preguntas como, ¿podemos o debemos seguir manteniendo las políticas de cierre de fronteras? ¿la apertura, favorece o dificulta la regulación de los flujos migratorios? ¿la inmigración pone en peligro la cohesión social y el empleo de los nacionales? ¿es moral y jurídicamente aceptable restringir el derecho de cualquier persona a buscar y establecerse en espacios más favorables para el desarrollo humano?, son puntos esenciales que no encuentran respuesta adecuada en los programas electorales. (...) Eran tiempos en que cientos de miles de españoles marchaban a Europa y países americanos. Aprendimos y asumimos entonces la reivindicación de la igualdad de derechos para los emigrantes españoles, que sufrían condiciones similares a las que hoy padecen las personas que se dirigen al territorio europeo. Siempre, desde este punto de partida, y sin olvidar que ninguna persona es ilegal, ni puede serlo su presencia, debemos abordar las respuestas a las cuestiones planteadas, teniendo en cuenta además que, desde sectores ideológicamente tan dispares como el Vaticano, a movimientos sociales y políticos progresistas, avanza la idea de la necesidad de extender, no solo de palabra, la universalidad de los derechos humanos, entre los que sin duda se encuentra el derecho humano a migrar, que comprende, «el derecho a no emigrar, el derecho a emigrar y el derecho a establecerse pacíficamente en un estado distinto del propio» (Aguelo P., Derecho a emigrar, 2004, pág. 9).

8.3.4 Las políticas del discurso y los derechos de los extranjeros

En este epígrafe voy a analizar las políticas del discurso presentes en relación con el tema de los derechos de los extranjeros. Se trata de un tema, sin duda, muy relevante para definir qué tipo de gestión se quiere hacer del fenómeno multicultural que la inmigración trae consigo. El discurso re-activo versaría en torno a mantener las diferencias en materia de derechos entre españoles y extranjeros, bien por razones identitarias o porque siempre ha sido así, por lo que se trataría de una retórica tradicionalista. La retórica ciudadanista, por su parte, iría en la misma línea, si bien con argumentos diferentes, relacionados con la posición preferente que ha de tener el ciudadano frente al no ciudadano, ya que éste no forma parte de la comunidad política, sino que es un mero recurso, que “está de paso” o eso sería lo deseable, siempre desde este enfoque.

Desde la perspectiva pro-activa, la retórica de la igualdad fomentaría precisamente que existiera un proceso de acercamiento en materia de derechos entre ciudadanos y extranjeros, de tal manera que se consiguiera alcanzar una igualdad de oportunidades para llegar a un último estadio, y esta sería la segunda retórica pro-activa, que Zapata-Barrero denomina de ciudadanía y que buscaría la plena inclusión e integración de los inmigrantes en nuestra sociedad.

La prensa analizada, cuando trata la cuestión de los derechos de los extranjeros, vistos en general, ofrece una visión más pro-activa que re-activa. Y ello porque es un tema sobre el que es difícil posicionarse en contra, a diferencia de lo que sucedía cuando explicaba el tema del control de las fronteras, en el que lo complicado es posicionarse contra la existencia de las mismas o a favor de una mayor libertad de circulación de los inmigrantes. Digo que es difícil posicionarse en contra del reconocimiento de los derechos fundamentales o humanos, porque es una cuestión que tiene muy difícil defensa pública, a no ser que quien lo exprese sea el representante de algún partido político o movimiento claramente xenófobo, algo que no existe, o no se exterioriza, al menos, en nuestro país, a diferencia de lo que ocurre en otros Estados de nuestro entorno europeo. De ahí que lo máximo que se atreva a manifestar algún partido político, como el PP, es que solo los inmigrantes que se encuentran en España en situación legal pueden gozar de casi los mismos derechos que los españoles, mientras que se intentan reducir algunos de los derechos fundamentales reconocidos a este colectivo, como la reagrupación familiar, con sucesivas modificaciones de la ley de extranjería.

En definitiva, no abundan los pronunciamientos que defiendan con claridad el diferente trato en materia de disfrute de derechos fundamentales, en general. Sí que he presentado una pieza, firmada por los profesores universitarios Reher y Sánchez, en 2009, que vincula indefectiblemente la generosidad, desde su punto de vista, de la ley de extranjería a la hora de conceder derechos como el de educación o el acceso a la sanidad, lo que, desde su perspectiva, ha provocado un “efecto llamada” y esta es su simplista, desde mi punto de vista, explicación para el gran aumento de la inmigración en España, especialmente desde el año 2000. Debo decir que se trata de un artículo que, a pesar de haber sido realizado por investigadores, no presenta prueba alguna que sustente sus argumentaciones y no merece, desde mi opinión, ninguna credibilidad, por su escaso rigor. Sin embargo, no deja de ser el ejemplo más claro de discurso re-activo en este tema que he encontrado.

Lo que sí es más frecuente es que se den continuos intentos de recorte de estos derechos, realizados de manera paulatina en las sucesivas reformas de la ley de extranjería. Y digo

intentos porque, tras la presentación pública de algunas de estas reformas para su tramitación parlamentaria, la prensa recoge las resistencias, tanto de algunos partidos políticos, en particular, como IU, como, especialmente, de ONG y abogados defensores de los derechos de los inmigrantes que, finalmente, consiguen, a veces, que las reformas no tengan el calado pretendido. Es lo que ocurrió, por ejemplo, cuando se pretendía castigar penalmente a aquellas personas u organizaciones que dieran hospitalidad o ayuda humanitaria a los extranjeros que iban llegando a nuestro país, especialmente por vía marítima o a través del paso de las fronteras de Ceuta y Melilla. Finalmente, la presión en contra fue tan fuerte y la cuestión era tan indefendible, que hubo que dar marcha atrás en esa medida concreta.

Estos recortes de derechos se sustentan en posiciones claramente re-activas, vinculadas, por ejemplo, desde una retórica ciudadanista, a la hipotética imposibilidad de que haya recursos para poder garantizar el disfrute de estos derechos, con los costes que llevarían aparejados (educación, sanidad y otros servicios sociales, especialmente), a toda la población, por lo que habría que dar preferencia a los españoles y para ello, lo mejor es no otorgar ciertos los derechos a todos los extranjeros.

Si hablamos de los derechos de los extranjeros, hay que establecer algún punto de comparación para poder valorar su situación. En este punto, la comparación se ha de realizar con aquellos ciudadanos que tienen a su disposición todos los derechos, a saber: los españoles. Son mayoritarias las posiciones que se manifiestan en la prensa analizada a favor de que los derechos entre españoles y extranjeros (en situación legal) sean los mismos (a excepción del derecho de sufragio, con las salvedades que explicaré más adelante), si bien, las excepciones vienen de la mano de consideraciones ciudadanistas de falta de recursos para todos, como acabo de decir. En este sentido, se podría considerar que, cuando se habla de derechos de los extranjeros en situación legal, en general, los discursos son pro-activos, dentro de la retórica de la igualdad. En cambio, cuando de lo que se habla es de los derechos de los extranjeros en situación irregular, el PP mantiene un discurso re-activo, mientras que abogados y ONG proponen un discurso pro-activo. EL PSOE, por su parte, se mueve entre ambos, según las circunstancias que se producen, si bien suele tender más hacia el pro-activo, salvo en la época del ministro Corbacho, en que se invierte la tendencia.

Un ejemplo de esto se observa cuando se habla del derecho al voto de los extranjeros extracomunitarios en las elecciones locales, promovido, como se ha visto, por el ministro socialista Caldera en el año 2004 y que irá cristalizando en los años sucesivos, tras la firma de algunos convenios bilaterales con países latinoamericanos. El hecho de fomentar la

participación política, aunque sea solo a nivel local, es valorado muy positivamente por buena parte de la sociedad, ya que fomenta la integración y el sentido de pertenencia. Se trataría de un discurso claramente pro-activo, inclusivo, que tiende hacia la retórica de ciudadanía, en la que el extranjero pasaría a formar parte de la sociedad de acogida, como uno más.

En la línea contraria encontraríamos la decisión del Gobierno del PP de recortar gravemente el derecho a la salud de los extranjeros en situación irregular, que toma en el año 2012. El único argumento para defender este recorte es de tipo re-activo, ciudadanista, que busca congraciarse con los ciudadanos españoles a costa de los extranjeros, a quienes se presenta como una carga para el “Estado del bienestar” en un momento de grave crisis económica, que exige esfuerzos de todos y no solo de los más débiles. El hecho de usar, en la misma argumentación, referencias, por un lado, al coste del denominado “turismo sanitario”, del que se aprovechan ciudadanos de la Unión Europea con suficientes recursos económicos para pagarlos y, por otro lado, el coste que supone atender a los extranjeros en situación irregular, que son especialmente vulnerables, precisamente por dicha situación y por ser extranjeros, pertenece, desde mi punto de vista, a una retórica ciudadanista, populista, que antepone la protección de los españoles frente a los extranjeros y que gusta de mezclar argumentos razonables con otros que no lo son.

Las respuestas que se presentan en la prensa a esta medida son mayoritariamente contrarias, y corren a cargo, como se ha visto, del resto de partidos políticos, ONG, expertos del ámbito sanitario y abogados, así como asociaciones de inmigrantes. Todos ellos utilizan argumentos basados en la consideración de la dignidad humana, que debería estar por encima de argumentos meramente económicos. Se trataría de una retórica pro-activa, de la igualdad de oportunidades, que debe proteger a los extranjeros por ser más vulnerables, especialmente cuando la situación es más difícil.

En relación con los intentos de recorte de otros derechos fundamentales de los extranjeros, como el derecho a la tutela judicial efectiva, vulnerado al impedir que tengan acceso a la justicia gratuita y a la defensa por parte de abogados del turno de oficio, al final ha de ser el Tribunal Constitucional el que ponga las cosas en su sitio y declare inconstitucional esta reforma del PP que insistía en la argumentación del coste que supondría permitir el disfrute de este derecho a los extranjeros en situación irregular y que, es por tanto, re-activa, de tipo ciudadanista, como ya he expresado para casos similares.

Para finalizar, son escasísimas las referencias a una cuestión básica en materia de inmigración, como es la reflexión sobre si el derecho a migrar debería ser considerado o no un

derecho humano, es decir, que cualquier persona pudiera desplazarse con cierto grado de libertad por todo el mundo y desarrollar su vida donde deseara, sin las enormes cortapisas que existen en la actualidad, no solo en España, sino en casi todo el mundo. Se trata de una cuestión del máximo interés filosófico-jurídico, pero también social, y que solo aparece mencionada una vez, a cargo del abogado Pascual Aguelo, quien, junto con el fallecido profesor Ángel Chueca, han venido defendiendo que este “ius migrandi” debería ser considerado un derecho humano, como algo consustancial a la esencia del ser humano. Se trata de una perspectiva profundamente pro-activa, en el máximo nivel de la retórica de ciudadanía, que merecería una mayor y más profunda reflexión a todos los niveles, incluido el periodístico.

Para terminar este epígrafe, igual que hice en los dos anteriores, voy a presentar en la Tabla 8-11, por diarios, cuál es la presencia de las diferentes retóricas discursivas, indicando tanto el número de referencias que se observan en relación con cada una de ellas, como el porcentaje de cada una de ellas dentro de cada diario. También se presentan los datos del conjunto de diarios, para poder compararlas. Las referencias totales, desde el punto de vista del análisis de contenido cuantitativo, en relación con el tema del control de los movimientos migratorios en España, son 133 en el conjunto de los diarios. De ellas, 73 (54,9%) corresponden a retóricas pro-activas de igualdad, seguidas de 14 referencias (10,5%) a retóricas mixtas entre ciudadanía e igualdad y de 13 referencias (9,8%) de tipo pro-activo de ciudadanía. El resto obtiene valores inferiores al 10%.

Por diarios, *El País* cuenta con 25 referencias sobre este tema, de las que realiza 14 referencias (56%) desde la retórica pro-activa de la igualdad, seguida de 4 referencias (16%) desde la retórica re-activa del ciudadanía. Por su parte, *El Mundo* tiene 24 referencias, de las que el 54,2% son de la retórica pro-activa de la igualdad (13 referencias) y las demás tienen ya un peso muy inferior. *ABC* es el diario que trata menos la cuestión de los derechos, con solo 10 referencias, por lo que resulta arriesgado indicar un posicionamiento destacado, si bien el hecho de que las referencias sean escasas ya es indicativo del escaso interés de este medio por la cuestión. Entre los diarios regionales, *Heraldo de Aragón* es el que más espacio dedica al tema, con 39 referencias, de las cuales 23 (59%) se posicionan a favor de la retórica pro-activa de la igualdad y 6 (15,4%) apuestan por la retórica también pro-activa de la ciudadanía. *El Periódico de Aragón*, por su lado, incluye 23 referencias, de las que 14 (60,9%) se decantan por la perspectiva de la igualdad y 3 (13%) por la ciudadanía. Para finalizar, *La Vanguardia* es el segundo diario al que menos le interesa el tema de los derechos de los extranjeros, con solo 12 referencias. Entre ellas, la mitad (6 referencias, 50%) responden a la retórica pro-activa de la igualdad y 3 (25%) a discursos mixtos entre ciudadanía e igualdad.

Tabla 8-11: Referencias cuantitativas según retóricas discursivas, por diarios y en conjunto, en relación con “Los derechos de los extranjeros”

Derechos de los extranjeros	<i>El País</i>		<i>El Mundo</i>		<i>ABC</i>		<i>Heraldo de Aragón</i>		<i>El Periódico de Aragón</i>		<i>La Vanguardia</i>		<i>Conjunto de diarios</i>	
	Nº de ref.	% dentro del diario	Nº de ref.	% dentro del diario	Nº de ref.	% dentro del diario	Nº de ref.	% dentro del diario	Nº de ref.	% dentro del diario	Nº de ref.	% dentro del diario	Nº de ref.	% dentro del conjunto de diarios
Tradicionalismo	0	0,0%	2	8,3%	1	10,0%	0	0,0%	1	4,3%	1	8,3%	5	3,8%
Ciudadanismo	4	16,0%	2	8,3%	0	0,0%	3	7,7%	0	0,0%	1	8,3%	10	7,5%
Igualdad	14	56,0%	13	54,2%	3	30,0%	23	59,0%	14	60,9%	6	50,0%	73	54,9%
Ciudadanía	0	0,0%	2	8,3%	2	20,0%	6	15,4%	3	13,0%	0	0,0%	13	9,8%
Tradicionalismo y ciudadanía	0	0,0%	0	0,0%	1	10,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	1	0,8%
Igualdad y ciudadanía	1	4,0%	1	4,2%	0	0,0%	3	7,7%	0	0,0%	1	8,3%	6	4,5%
Tradicionalismo e igualdad	2	8,0%	1	4,2%	0	0,0%	1	2,6%	1	4,3%	0	0,0%	5	3,8%
Tradicionalismo y ciudadanía	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
Ciudadanismo e igualdad	2	8,0%	3	12,5%	3	30,0%	0	0,0%	3	13,0%	3	25,0%	14	10,5%
Ciudadanismo y ciudadanía	1	4,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	1	0,8%
Ninguno o no se identifica	1	4,0%	0	0,0%	0	0,0%	3	7,7%	1	4,3%	0	0,0%	5	3,8%
TOTAL	25	100,0%	24	100,0%	10	100,0%	39	100,0%	23	100,0%	12	100,0%	133	100,0%

Fuente: Elaboración propia

En la Tabla 8-12 presento los datos de estas retóricas agrupados en sus respectivos discursos pro y re-activos.

Tabla 8-12: Referencias cuantitativas según discursos pro y re-activos y mixtos, en el conjunto de diarios, poniendo en relación los datos del bloque “Los derechos de los extranjeros”, con los datos globales de todos los temas

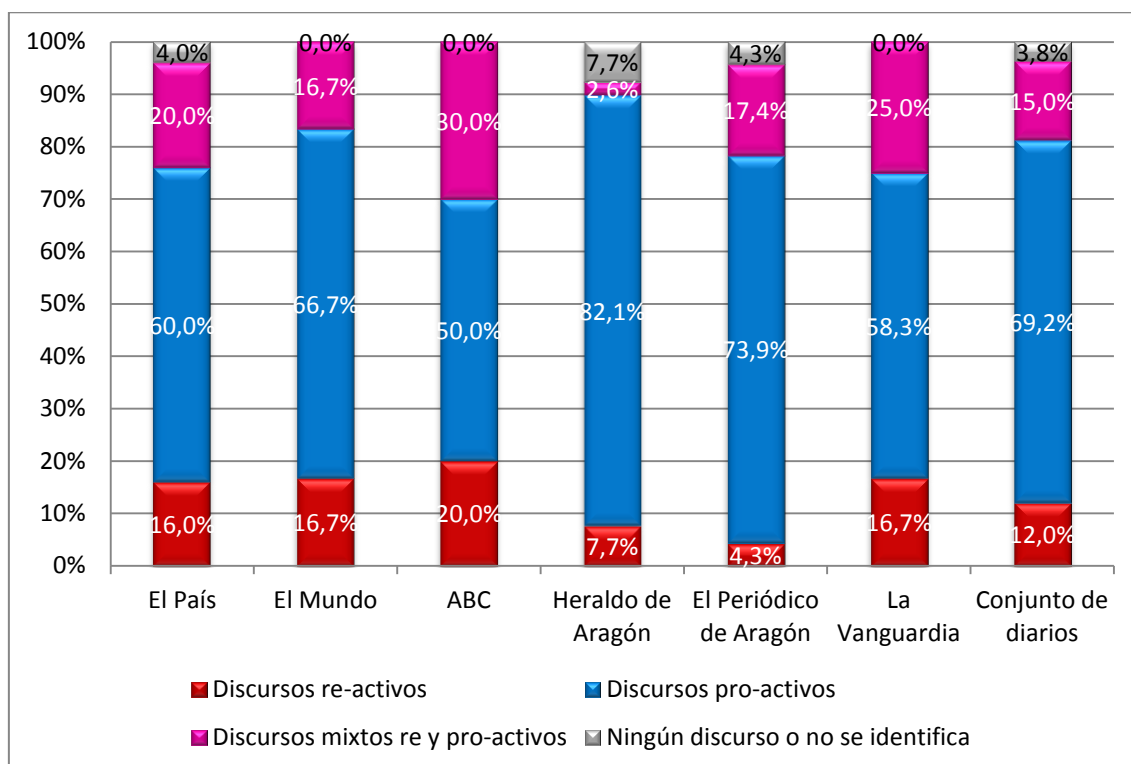
Derechos de los extranjeros Conjunto de diarios	% en tema “Derechos de los extranjeros”	% total en todos los temas	Nº de ref. en tema “Derechos de los extranjeros”
Discursos re-activos	12,0%	37,1%	16
Discursos pro-activos	69,2%	39,1%	92
Discursos mixtos re y pro-activos	15,0%	10,6%	20
Ningún discurso o no se identifica	3,8%	13,2%	5
TOTALES	100%	100%	133

Fuente: Elaboración propia a partir de la Tabla 8-11

En esta tabla se observa que predominan los discursos pro-activos, que suponen un 69,2% del total en el conjunto de los medios analizados (92 referencias de las 133), muy por encima del dato que recoge los porcentajes de todos los temas en conjunto, que es del 39,1%. Esto confirma lo que decía antes de que, en la cuestión de los derechos de los extranjeros, dada su naturaleza vinculada al tratamiento de la persona, es más factible posicionarse a favor de posturas pro-activas que re-activas. Estas últimas se quedan con un 12% de las referencias (16), muy por debajo del porcentaje total del conjunto de los temas, que es de un 37,1%. Finalmente, los discursos mixtos pro y re-activos suponen un 15% (20 referencias), superiores al 10,6% que se dan en el conjunto de temas. Es destacable que las referencias en las que se habla de los derechos de los extranjeros y no se identifica o no hay ningún tipo de discurso son muy pocas (5, con el 3,8% del total), en comparación con el conjunto de temas, donde el porcentaje es del 13,2%. Quiere esto decir que, cuando se habla de derechos, existen posicionamientos bastante claros desde la perspectiva de la gestión de la multiculturalidad.

Finalmente, si los resultados de cada uno de los diarios, que presentaba antes por retóricas, los unimos en discursos pro y re-activos para tener una visión más precisa que compense la desagregación por retóricas que comentaba previamente, se obtienen los resultados que presento en la Tabla 8-13.

Tabla 8-13: Referencias cuantitativas, según tipología de discursos, por diarios y en conjunto, en relación con “Los derechos de los extranjeros”



Fuente: Elaboración propia a partir de la Tabla 8-11

El diario *El País*, al igual que el resto de medios, prefiere el discurso pro-activo, que se encuentra presente en el 60% de sus referencias dentro de este tema. Le siguen las referencias mixtas pro y re-activas (20% cada una), mientras las re-activas suponen el 16%. *El Mundo* mantienen una línea muy similar, con un 66,7% de referencias de tipo pro-activo, un 16,7% re-activas y el mismo porcentaje para las mixtas. Ambos medios están en consonancia con los discursos del conjunto de diarios, como se puede observar. En el caso de *ABC*, hay que ser cautelosos, ya que al tener solo 10 referencias, solo se pueden establecer tendencias, que van hacia una mayor presencia de los discursos pro-activos (50%), si bien es el medio que da menor peso de todos a este tipo de discurso y es, también, el que tiene un mayor porcentaje de referencias mixtas pro y re-activas (30%), cuando en el conjunto de medios es de justo la mitad (15%).

Si entramos a observar los diarios regionales, *Heraldo de Aragón* destaca clarísimamente por su enfoque discursivo pro-activo (82,1%), muy por encima del conjunto de diarios (69,2%). También es el que menos mezcla en sus piezas las referencias mixtas pro y re-activas, ya que solo el 2,6% de sus referencias lo son, cuando en el conjunto de medios es el 15%. Por su parte, *El Periódico de Aragón* es el segundo más pro-activo, con el 73,9% de sus referencias en esta

línea, y, además, es el menos re-activo, ya que tan apenas el 4% (4,3%) de ellas es de este tipo. Para terminar, *La Vanguardia*, que cuenta solo con 12 referencias, plantea la misma dificultad para el análisis que *ABC*, pero se puede decir que, como en todos los medios analizados, predominan las de tipo pro-activo (58,3%) y, como en *ABC*, las de tipo mixto tienen bastante relevancia (25%), por encima de los datos del conjunto de diarios (15%).

8.3.5 Los enfoques preferidos por los diarios en relación con esta temática

En este epígrafe, como hice en relación con los dos temas anteriores, voy a presentar, por diarios, cuáles son los temas secundarios que han tenido una mayor presencia, atendiendo, primero, a una serie de datos derivados del análisis de contenido cualitativo, como es el número de palabras de cada categoría, para hacernos idea del peso relativo en relación con cada uno de los medios analizados. Además, incluyo una comparación entre el número de referencias cuantitativas, a las que hice mención en el capítulo 7, y las cualitativas de este epígrafe, para comprobar el grado de cercanía de los resultados. Comencemos por observar los resultados que se presentan en la Tabla 8-14 sobre el tema de los derechos de los extranjeros, desde una perspectiva cualitativa.

El diario *El País* se caracteriza por ser, junto con *La Vanguardia*, el medio que más trata la cuestión de los derechos de los extranjeros, en general, con un 78,3% de sus referencias cualitativas, mientras que es el que menos atención presta a derechos concretos de los extranjeros, con solo el 13,3% de sus referencias. También da voz a las ONG y a los partidos políticos de la oposición en este asunto, con preferencia a la del Gobierno. A partir de aquí las aproximaciones son variadas, sin que destaque ningún asunto de forma especial.

El Mundo igualmente da un mayor peso al asunto de los derechos de los extranjeros, en general, con un 59,4% de sus referencias cualitativas, pero sin olvidar los derechos concretos de los extranjeros. Usa con mucha frecuencia como referente al Gobierno o administración central, pero también a las ONG.

Por su parte, *ABC* es, junto con *La Vanguardia*, el medio con un menor número de referencias cualitativas (43) y aunque en ellas lo que más se menciona son los derechos de los extranjeros (58,1% de sus referencias), lo llamativo es que solo una de sus referencias toque el asunto de la desigualdad entre españoles y extranjeros, siendo, otra vez junto con *La Vanguardia*, que no incluye ninguna referencia, el que menos trata este asunto. Como ya he

apuntado, el hecho de que apenas se trate el tema de los derechos de los extranjeros en este diario ya es muy significativo de la importancia que le da.

Heraldo de Aragón es el medio que, por el contrario, presta más atención a este tema de los derechos, con 111 referencias cualitativas y 4844 palabras codificadas. La aproximación general a los derechos es lo que tiene mayor presencia (51,4% de sus referencias), pero no olvida los derechos concretos de los extranjeros. Su fuente principal son, mayoritariamente, los abogados expertos en extranjería y es el único que se para a reflexionar sobre la cuestión del derecho a migrar como derecho humano, aunque sea en una ocasión.

El Periódico de Aragón, por su parte, se fija más que ningún otro en los aspectos relativos a los derechos concretos de los extranjeros (61,7% de sus referencias), siendo el que menos toca el asunto de los derechos de los extranjeros en general (25,9%). Las ONG comparten protagonismo con el Gobierno estatal, los partidos de la oposición y los sindicatos para enfocar estos temas.

En último término, *La Vanguardia* es el que menos trata este tema de los derechos, con solo 39 referencias cualitativas. De ellas, el 84,6% se fija en los derechos de los extranjeros en general y ninguna en la desigualdad entre españoles y extranjeros, como ya he apuntado. Sus fuentes preferidas son el Gobierno estatal y las ONG.

Tabla 8-14: Referencias desde el análisis de contenido cualitativo y número de palabras del tema “Derechos de los extranjeros”, por diarios

Derechos de los extranjeros	<i>El País</i>			<i>El Mundo</i>			<i>ABC</i>			<i>Heraldo de Aragón</i>			<i>El Periódico de Aragón</i>			<i>La Vanguardia</i>		
	<i>Nº ref. dentro del diario</i>	<i>% ref. dentro del diario</i>	<i>Nº de palabras</i>	<i>Nº ref. dentro del diario</i>	<i>% ref. dentro del diario</i>	<i>Nº de palabras</i>	<i>Nº ref. dentro del diario</i>	<i>% ref. dentro del diario</i>	<i>Nº de palabras</i>	<i>Nº ref. dentro del diario</i>	<i>% ref. dentro del diario</i>	<i>Nº de palabras</i>	<i>Nº ref. dentro del diario</i>	<i>% ref. dentro del diario</i>	<i>Nº de palabras</i>	<i>Nº ref. dentro del diario</i>	<i>% ref. dentro del diario</i>	<i>Nº de palabras</i>
Derechos de los extranjeros en general	65	78,3%	3608	57	59,4%	2317	25	58,1%	666	57	51,4%	2591	21	25,9%	910	33	84,6%	1145
Desigualdad con los españoles	7	8,4%	234	7	7,3%	216	1	2,3%	15	10	9,0%	428	10	12,3%	490	0	0,0%	0
Derechos concretos de los extranjeros	11	13,3%	530	32	33,3%	1183	17	39,5%	548	44	39,6%	1825	50	61,7%	2049	6	15,4%	213
TOTALES	83	100%	4372	96	100%	3716	43	100%	1229	111	100%	4844	81	100%	3449	39	100%	1358

Fuente: Elaboración propia

Para terminar este epígrafe, se incluye la Tabla 8-15, donde se comparan el número de referencias cuantitativas, con las cualitativas y la cantidad de palabras que han sido codificadas en cada diario, dentro de este tema de “Los derechos de los extranjeros”.

Tabla 8-15: Comparación entre las referencias del análisis de contenido cuantitativo y cualitativo sobre el tema “Los derechos de los extranjeros”, por diarios

Los derechos de los extranjeros		Ref. cuantitativas	Ref. cualitativas	Palabras
<i>El País</i>	Nº	25	83	4372
	% sobre los demás diarios	18,8%	18,3%	23,0%
<i>El Mundo</i>	Nº	24	96	3716
	% sobre los demás diarios	18,0%	21,2%	19,6%
<i>ABC</i>	Nº	10	43	1229
	% sobre los demás diarios	7,5%	9,5%	6,5%
<i>Heraldo de Aragón</i>	Nº	39	111	4844
	% sobre los demás diarios	29,3%	24,5%	25,5%
<i>El Periódico de Aragón</i>	Nº	23	81	3449
	% sobre los demás diarios	17,3%	17,9%	18,2%
<i>La Vanguardia</i>	Nº	12	39	1358
	% sobre los demás diarios	9,0%	8,6%	7,2%
TOTALES	Nº	133	453	18968
	%	100%	100%	100%

Fuente: Elaboración propia a partir de la Tabla 7-34 y la Tabla 8-11

Esta tabla nos permite confirmar, por tercera ocasión, que, al igual que pasaba con los otros dos temas previos analizados en profundidad desde el análisis de contenido cualitativo, las proporciones se mantienen cuando se comparan los porcentajes de las referencias cuantitativas y cualitativas, así como el del número de palabras codificadas, lo que es un signo de coherencia entre los análisis de contenido cuantitativo y cualitativo, al menos en cuanto a la importancia relativa de los temas o categorías se refiere.

8.3.6 Conclusiones: el tratamiento en la prensa del tema de los derechos de los extranjeros desde una perspectiva de ciudadanía

Cuando la prensa trata el tema de los derechos de los extranjeros, en su conjunto, predominan, como hemos visto, las referencias nacidas de los defensores de este colectivo, que propugnan que se respeten estos derechos en mayor medida, ya que, desde una perspectiva de derechos humanos, no está justificado, desde mi punto de vista y del de un importante sector doctrinal, un trato tan diferenciado entre españoles y extranjeros, con base únicamente en una circunstancia: la nacionalidad. De ahí que las referencias que aparecen mayoritariamente en la prensa cuando se habla de los derechos, en general, sean favorables a una igualdad de derechos. Además, hay que diferenciar aún más, dentro del colectivo de los inmigrantes. No es igual la situación en materia de derechos de los inmigrantes en situación legal, que sí tienen una equiparación importante, salvo el derecho de sufragio, que se podría llegar a dar también en relación con determinadas nacionalidades con cuyos países exista el correspondiente convenio, para las elecciones locales, como se ha visto. El problema más grave surge en relación con los inmigrantes en situación irregular, que sí tienen muy limitados sus derechos y donde, a falta de una normativa española que les acoja suficientemente, se debe hacer referencia al concepto de derechos humanos para argumentar a favor de una mejora de su situación, tal como hacen ONG, abogados y asociaciones de inmigrantes.

No es fácil manifestar públicamente que una persona no ha de tener una serie de derechos por el hecho de no contar con la documentación en regla. En España, hasta la fecha, y a diferencia de otros países de nuestro entorno, no hay partidos políticos manifiestamente xenófobos. De hecho, está muy mal vista cualquier manifestación que apunte en esa dirección. De ahí que sean escasísimas las declaraciones de responsables políticos que, al hablar de la cuestión de los derechos, los nieguen abiertamente a un colectivo. La única forma de hacerlo es presentando argumentos economicistas, diciendo que no hay recursos para todos o que no es correcto que quien no aporta económicamente se beneficie de un sistema de bienestar social sostenido por los demás. Se trata de argumentos que pueden ser bien entendidos por buena parte de la población, que está más familiarizada con lo que supone el manejo del dinero, pero que está mucho menos formada en cuanto a lo que han de ser unos valores éticos o ético-jurídicos universales, como los derechos humanos.

Si descendemos para reflexionar sobre derechos concretos, el derecho de sufragio activo y pasivo no presenta excesivos problemas tal como se plasma en la prensa, siempre que se circunscriba a las elecciones locales y que haya un criterio de reciprocidad para los españoles

que residan en los países a cuyos nacionales se les concedería idéntico derecho de sufragio activo y pasivo.

Sí que provocará una importante polémica la limitación del derecho a la salud a causa de las importantes restricciones de acceso a los servicios sanitarios universales, que sufrirán los extranjeros en situación irregular a partir de la reforma introducida en 2012. En este ámbito los argumentos del Gobierno del PP mezclan la situación de los ciudadanos de la UE que disfrutaban del denominado “turismo sanitario”, que se aprovechan de nuestro sistema sanitario sin aportar dinero para su sostenimiento, a pesar de tener recursos para ello, con la de los extranjeros en situación irregular que, por su misma situación, no pueden optar más que a trabajos en la economía sumergida, mucho peor pagados y que, se encuentran en una posición muy vulnerable. De ahí que retirarles la asistencia sanitaria, salvo a los servicios de urgencias y los relacionados con el embarazo y la pediatría, suponga un gravísimo recorte a sus condiciones de vida. Dicho recorte, se argumenta por el Gobierno, es necesario para ahorrar dinero, dada la situación de grave crisis económica que viene sufriendo España desde el año 2008 y que se encuentra especialmente acentuada en el año 2012. A pesar de este argumento economicista, son muchos los colectivos y personas que se posicionan claramente en contra de una medida que afecta a la dignidad humana, ya que impide el ejercicio de un derecho humano tan importante como el de la salud, y así lo refleja la prensa analizada.

También se hace mención en los medios a otros derechos concretos que pueden ser vulnerados por la ley de extranjería, tales como el derecho a la intimidad, en relación con la medida que permitiría a la policía acceder a los datos del padrón municipal de habitantes para poder abrir, luego, expedientes sancionadores contra los extranjeros en situación irregular, o el derecho a la justicia gratuita, que es esencial para la tutela judicial efectiva y para la defensa de los derechos del extranjero, y que se intenta recortar por parte de la ley de extranjería, al impedirlo expresamente, o de algunas CCAA, al no contemplarlo en sus convenios con los colegios de abogados. Finalmente, tienen que ser los tribunales quienes pongan algo de orden al anular algunas de estas medidas restrictivas de derechos.

Como conclusión general, los medios de ámbito nacional no presentan una postura favorable al reconocimiento y protección de los derechos humanos de todas las personas migrantes, independientemente de su situación administrativa. Una de las funciones de la prensa es dar voz a quien no la tiene, sobre todo si es un colectivo desfavorecido, que no tiene acceso a los resortes del poder. Se echa en falta una reflexión sobre lo que significa ser humano y sus repercusiones en el ámbito jurídico en la esfera de la extranjería y la inmigración. Esta

reflexión solo aparece, de forma muy esporádica, desde las intervenciones de expertos, profesores universitarios o representantes de ONG. Los medios tienden a ser meras correas de transmisión de las posiciones de los partidos políticos y, como mucho, se muestran equidistantes entre las posturas de estos y las de los defensores de los derechos de los migrantes.

9 CONCLUSIONES FINALES

En este capítulo final aportó las conclusiones más relevantes que se han derivado de esta investigación. Para ello, comienzo por comentar brevemente algunas cuestiones de tipo metodológico que considero apreciables. A continuación, desarrollo las conclusiones derivadas propiamente de la investigación realizada y termino el capítulo con algunas posibles líneas de investigación que este trabajo ha abierto para el futuro.

9.1 Conclusiones de tipo metodológico

En el capítulo introductorio de este trabajo comentaba el interés que podía tener enfocar esta investigación desde la combinación de metodologías y perspectivas propias de la Comunicación y del Derecho, y aportaba razones para ello. Es ahora el momento de hacer una valoración de este aspecto.

Es obvio que al jurista le faltan las herramientas metodológicas para poder aproximarse a lo que se dice en la prensa desde una perspectiva comunicativa. El jurista, según su especialidad, puede quedarse en el plano de los principios jurídicos o, como mucho, descender hasta el análisis de las normas o de la jurisprudencia, pero raramente analizaría la prensa, porque no es su fuente de investigación. Por su parte, al investigador de la Comunicación le faltaría el conocimiento, desde lo jurídico, en lo que a este trabajo se refiere, de lo que supone una determinada concepción de la ciudadanía y la extranjería u otra, por lo que no podría reflexionar sobre ello en profundidad, sino solo describir lo que dice la prensa, indicando la mayor o menor presencia de temas, enfoques o marcos comunicativos, por ejemplo.

Teniendo esto en cuenta, he de decir que no me ha resultado nada fácil conseguir la necesaria imbricación entre lo jurídico y lo comunicativo que esta tesis precisaba para cumplir con sus objetivos. No hay trabajos que lo hayan hecho previamente y que marquen el camino a seguir. Sí los hay que tratan algunos aspectos jurídicos presentes en la prensa, pero lo hacen desde una perspectiva meramente comunicativa, no híbrida, como yo pretendía.

Para conseguirlo, tuve que estudiar diferentes metodologías que permitieran la combinación de perspectivas diversas (más argumentativa, la jurídica, y más demostrativa, la comunicativa), entre las que me pareció especialmente interesante la que planteaba el análisis crítico del discurso (Wodak & Meyer, Métodos de análisis crítico del discurso, 2003; Van Dijk, La multidisciplinariedad del Análisis Crítico del Discurso, 2003, entre muchos otros), que se ha utilizado con profusión en la investigación de cuestiones migratorias o jurídicas en los discursos, incluida la prensa o los debates parlamentarios, si bien su preferencia por el análisis

del uso del lenguaje o la necesidad de un enfoque multidisciplinar me disuadieron de utilizarlo en este trabajo. Al no encontrar un modelo metodológico previo para el enfoque que yo pretendía, tuve que crear el que he utilizado en esta tesis.

En este punto consideré que la obra de Zapata-Barrero (Fundamentos de los discursos políticos en torno a la inmigración, 2009) cuyos elementos principales ya esboqué en el capítulo 3, y que establece un modelo para categorizar los diferentes discursos sobre la multiculturalidad que él puso en práctica en relación con los discursos parlamentarios en el Congreso de los Diputados, podría resultar óptimo para poder conectar, de forma muy clara, la visión jurídica que aparece en la prensa con una determinada concepción del fenómeno migratorio, lo que, a su vez, me ha posibilitado ofrecer resultados constatados en cuanto a en qué lugar se sitúan los diarios y los principales actores sociales (políticos, en sentido amplio) presentes en ellos, especialmente los partidos políticos, en su idea de cómo ha de tratarse jurídicamente a las personas extranjeras.

Así, el diseño de la investigación, como apunté en la introducción de esta tesis, ha sido el resultado de analizar tres elementos sobre los aspectos jurídicos de la extranjería en la prensa española, como son: a) la demostración de una serie de resultados (fuentes principales y secundarias, temas más tratados) derivados del estudio de unas variables, a partir del análisis de contenido cuantitativo; b) la categorización y descripción de unos determinados temas jurídicos sobre la extranjería, tal como los presenta la prensa, gracias al análisis de contenido cualitativo; y c) la presencia de retóricas discursivas pro o re-activas sobre los aspectos jurídicos de la inmigración. A partir de estos resultados, he hecho un análisis argumentativo, más propio del Derecho, relacionando el tratamiento realizado en la prensa con una determinada concepción de la ciudadanía y la extranjería. Esto es algo que, a mi juicio, no habría podido conseguirse desde una investigación solo jurídica o solo comunicativa. En definitiva, creo que la combinación de ambas perspectivas, con lo que ello supone en cuanto a profundización en el análisis de un fenómeno como este, resulta en una aportación relevante que he podido realizar gracias a este trabajo.

9.2 Conclusiones derivadas de la investigación

En este epígrafe voy a presentar las conclusiones principales derivadas de la investigación realizada, para lo que, primero, iré recordando la hipótesis de partida planteadas y, a continuación, las iré contrastando, atendiendo a los resultados obtenidos. Las hipótesis y las conclusiones que se derivan de ellas se han dividido en tres bloques:

1. Conclusiones relacionadas con las fuentes empleadas por los medios.
2. Las temáticas más relevantes para los medios y su tratamiento.
3. Los discursos sobre los aspectos jurídicos de la inmigración.

1. En relación con las fuentes empleadas por los medios, planteo las hipótesis siguientes:

1.1. Existe una cierta diversidad de fuentes, si bien los medios, en general, tienden a dar un peso mucho mayor a las fuentes gubernamentales sobre las demás.

En relación con la diversidad en el empleo de las fuentes por parte del conjunto de los diarios, los resultados indican que la variedad de las fuentes empleadas no es lo amplia que sería deseable, ya que el promedio de fuentes que utilizan los medios en cada pieza analizada es de 1,5. Se trata, sin duda, de un número muy escaso de fuentes que no deja en buen lugar la labor de los medios a la hora de contrastar los datos o manifestaciones que presentan y que redundan en una menor profundidad de lo que exponen.

Si, además, tenemos en cuenta que, de las 22 fuentes preestablecidas en la codificación (incluyendo una general de “Otros”), solo nueve superaron el 5% de presencia, bien como fuentes principales o secundarias, se constata que son muy pocas las fuentes que tienen un verdadero peso y que marcan, de alguna manera, la perspectiva de los medios.

En cuanto al Gobierno o administración central, este tiene un peso enorme como fuente a la hora de ayudar a los medios a presentar los aspectos jurídicos de la inmigración, ya que es la primera fuente principal (26,3%) y la cuarta secundaria (9,7%). Los partidos políticos de la oposición le siguen en importancia, ya que son la tercera fuente principal (7,6%) y la primera secundaria (20,8%), de tal modo que la posición gubernamental tiene un fuerte contrapunto, en lo político, desde el punto de vista de los partidos.

En otro plano, los cuerpos de seguridad tienen una importante presencia como fuente principal, ocupando un destacado segundo lugar (12,4%), aspecto que, de alguna manera, se ve equilibrado por las ONG como claras defensoras de los derechos de los inmigrantes y que aparecen en cuarto lugar como fuente principal (7,4%) y en segundo puesto como fuente secundaria con un 14,6%. Esta posición de defensa de derechos se ve más reforzada aún si incluimos a abogados (tercera posición como fuente secundaria, con un 10,7%) y, también, a los sindicatos, que tienen un peso relevante, tanto como fuente principal (6,1%), como secundaria (8,9%).

De esta forma, se observan dos frentes: por un lado, el que ocupan las posiciones gubernamentales, que son contrapuestas o complementadas por las de los partidos políticos en la oposición y, por otro lado, también por las posiciones pro derechos de los extranjeros, abanderadas por ONG, abogados y sindicatos. Los cuerpos de seguridad tienen una presencia muy concreta y en otro plano que no tiene que ver directamente con la discusión jurídico-política, aunque tenga su influencia, por estar vinculada a labores de control de fronteras, de situaciones de irregularidad administrativa y por la vinculación que se da entre inmigración y delincuencia.

El debate principal en relación con la regulación de la inmigración se encuentra, pues, sobre todo, en el plano político-parlamentario, con una presencia predominante, si bien en un segundo escalafón se encuentra la sociedad civil, siempre hablando desde la visión conjunta de todos los diarios, pues esto se matiza mucho en la visión particular de cada periódico.

En definitiva, se confirma que las fuentes gubernamentales son las primeras en orden de importancia entre todas las fuentes empleadas por los medios, si bien esto puede quedar matizado según cómo se agrupen las fuentes en diferentes bloques, como he explicado.

1.2. La presencia del inmigrante o de sus asociaciones como fuente es muy escasa en el conjunto de los medios.

En este cuadro panorámico se echa notablemente en falta una mayor presencia de los principales protagonistas de la regulación de extranjería: las personas inmigrantes o sus asociaciones. Su peso como fuente de los medios es muy pequeño. Esta deficiencia disminuye notablemente, desde mi punto de vista, la credibilidad de los medios a la hora de mostrar este fenómeno a la ciudadanía, al tratar a los extranjeros como sujetos que no son capaces de expresar su opinión y cuyos derechos deben ser protegidos por otros agentes sociales “autóctonos”, como abogados, ONG o sindicatos. Otra posibilidad es que los periodistas prefieran acudir a otras fuentes más institucionalizadas por ser más fácilmente accesibles para ellos.

Por otra parte, la aportación de los ciudadanos no extranjeros, a título individual, solo se advierte a través de las cartas de los lectores, encuadradas, en parte, en la fuente residual “Otros”, por lo que solo puede apreciarse tamizada a través de las instituciones en que se encuadren, si es que lo hacen, tales como los propios partidos políticos u ONG.

1.3. Los representantes del partido en el Gobierno tienen siempre una presencia preponderante como fuente en todos los diarios y que, ello no obstante, tanto PSOE como PP, prácticamente monopolizan la presencia de los partidos políticos en los diarios estudiados.

PSOE y PP son los partidos políticos más empleados como recurso informativo, si bien el primero es preferido como fuente principal (51,9%) frente al segundo (36%), lo que se compensa parcialmente al contarse con el PP como primera fuente secundaria (32,4%), seguida del PSOE (24,3%). Si sumáramos ambos porcentajes, simplemente para comprobar el peso de esta presencia, la diferencia no es demasiado acusada, más aún si recordamos que en el periodo analizado, el PSOE está al frente del Gobierno de la nación durante bastante más tiempo que el PP, con lo que ello implica de mayor presencia mediática, como vimos. Tras este “bipartidismo mediático” aparece, ya muy alejado, CiU como tercera fuente, por encima de otros partidos regionales, como CHA y ERC. La tercera fuerza política del periodo por número de votantes en España, IU, ocuparía el cuarto lugar en esta lista, tras CiU.

Si estratificamos los datos según qué partido ocupa el Gobierno de la nación, se observa que la presencia como fuente principal del PP cuando gobierna es, en el conjunto de los diarios, fortísima, con un 76,7%, seguido a una distancia enorme por el principal partido de la oposición en ese momento, el PSOE, con un 11,1% de las fuentes principales cuando se trata de un partido político. La diferencia entre ellos es de 65 puntos porcentuales. Cuando quien gobierna es el PSOE, este pasa a ser, como es previsible, la primera fuente principal del conjunto de los diarios, con un 69,6% de aquellas, frente al 18,4% del PP, estableciéndose entre ellos una diferencia de 50 puntos porcentuales.

La conclusión general que se puede establecer y que confirma la hipótesis es que los medios se decantan de una forma abrumadora hacia los posicionamientos de los dos principales partidos políticos, dejando muy poco espacio a otras manifestaciones de opciones políticas diversas. Esta proporcionalidad mediática se corresponde, de forma casi perfecta, con el número de escaños que ambos partidos tienen en el Congreso de los Diputados en las legislaturas de esta época. Cabría preguntarse si el pluralismo político y social que los medios deben promover y reflejar se cumple con esta forma de actuar o si solo ayuda a mantener el *statu quo*, interesante planteamiento cuya confirmación excede los objetivos de este trabajo.

1.4. En relación con las fuentes utilizadas por cada uno de los medios:

1.4.1. *El País* da más voz a la sociedad civil que a los representantes de los partidos políticos. Entre estos, el PSOE tendrá una presencia destacada sobre los demás.

El País tiene una clara preferencia por los representantes políticos como fuentes para tratar los aspectos jurídicos de la inmigración. Como fuentes principales, tanto el Gobierno y la administración central (32,5%), como la contraparte de los partidos políticos en la oposición (9,2%) conforman un bloque muy potente que manifiesta la preponderancia de los discursos de los partidos políticos en esta cabecera. Un segundo grupo lo conformarían las ONG, junto con los abogados y los sindicatos. Asimismo, es muy reseñable que este medio preste cierta atención a los testimonios de los inmigrantes (6,9% como fuente secundaria). El recurso a los cuerpos de seguridad también es notable, así como, en menor medida, la referencia a los tribunales de justicia o al Consejo General del Poder Judicial.

A la hora de valorar estos datos, se puede concluir que este diario se acerca al oficialismo, dado el peso que otorga al Gobierno de la nación y a los cuerpos de seguridad, pero también se debe valorar la imparcialidad que otorga el hecho de contar con las posturas del resto de fuerzas parlamentarias y de las ONG, si bien con un porcentaje muy inferior a los dos primeros. También parece querer mostrar su propia posición sobre el tema de la ley de extranjería, dado el peso que da a los editoriales como fuente (6,7%).

En cuanto a la hipotética preferencia del PSOE como fuente sobre el resto de los partidos, los datos indican que *El País* da más presencia al PSOE al usarlo como fuente principal el 50,9% de las veces y como secundaria el 16,7% (67,6 puntos entre ambas fuentes). El PP queda empatado con el PSOE si se tienen en cuenta ambos datos, si bien con un 43,6% como principal y un 23,8% como secundaria (67,4 puntos entre sus fuentes). La diferencia entre ambos, contando los dos tipos de fuentes, es casi inexistente, pero si damos más peso a las fuentes principales, el PSOE tendría algo más de relevancia para este diario.

De esta forma, no se acaba de confirmar la hipótesis de partida que preveía una mayor presencia de la sociedad civil frente a las gubernamentales y políticas, si bien la participación de estas fuentes no oficiales es muy importante, ni tampoco la que apostaba por un trato más favorable hacia el PSOE al usarlo con mayor frecuencia como fuente, ya que dicho peso, aun siendo mayor, no es tan diferenciado como para poder defender dicha afirmación.

1.4.2. *El Mundo* se centra en el debate entre los partidos políticos.

Lo primero que se observa es que este medio se asemeja a *El País* en su fuerte dependencia de las fuentes vinculadas al poder ejecutivo nacional (31,4% como fuente principal y 7,8% como secundaria) y a los representantes políticos de la oposición (10,3% como principal y 18,4% como secundaria), si bien incluye a los Gobiernos o administraciones autonómicas como punto de referencia relevante (6,4% como fuente principal y 7,8% como secundaria). Entre los tres grupos suman un total de 82,1 puntos, lo que configura un bloque muy potente, más que en *El País*. El grupo más proclive a los derechos de los migrantes, formado por ONG, abogados y sindicatos también tienen su importancia, acumulando entre ellos 47,5 puntos.

Se podría decir que *El Mundo*, al igual que *El País*, tiene clara predilección por las fuentes más estrictamente políticas a la hora de hablar sobre la ley de extranjería, predilección que se marca, incluso más, al añadir a los gobiernos o administraciones autonómicas entre sus fuentes preferidas. En cambio, el contrapunto ofrecido por la sociedad civil está menos diversificado, ya que se vincula claramente a las ONG, que tienen fuerte presencia, seguidas, a bastante distancia, por abogados y sindicatos. Los testimonios de los inmigrantes y de sus asociaciones apenas cuentan para este medio, ya que no aparecen entre los primeros lugares.

De esta forma, se confirma la hipótesis de que *El Mundo* da mucho peso al debate entre actores estrictamente políticos, con preferencia sobre el resto de actores.

1.4.3. *ABC* muestra con mayor énfasis las posiciones de las fuentes oficiales y en menor medida las de agentes sociales como ONG y asociaciones de inmigrantes. En cuanto a los partidos políticos, mostrará una clara preferencia por el PP como fuente.

Los resultados indican que este medio mantiene un equilibrio entre el Gobierno o administración central y los partidos políticos de la oposición, si bien con cierta ventaja cualitativa hacia el primero al ser, casi siempre, la fuente principal. Los Gobiernos o administraciones autonómicas son muy relevantes para este. Los cuerpos de seguridad son muy importantes como recurso informativo para *ABC*, ya que son un 19,4% de sus fuentes principales, destacando claramente sobre el resto de medios. La voz de las ONG y de las asociaciones de inmigrantes como fuentes secundarias queda, ciertamente, muy relegada en comparación con el resto de medios y de fuentes. Los tribunales de justicia y el Consejo General del Poder Judicial tienen su importancia relativa entre las fuentes principales.

La conclusión general en relación con las fuentes de *ABC* podría ser que existe una clara descompensación en la elección de sus fuentes a favor de las “oficiales”, encarnadas especialmente por los representantes de los poderes ejecutivo y legislativo a nivel estatal y, en menor medida, autonómico, así como por el judicial, que en total suman una cifra muy importante, contando fuentes principales y secundarias: 96,6 puntos, más que en ningún otro diario. El papel de las fuerzas de seguridad es desproporcionado en este diario, quedando las propuestas de la sociedad civil muy devaluadas (17,6 puntos si se suma a ONG y asociaciones de inmigrantes).

Respecto al hipotético favoritismo de este diario hacia el PP como fuente, los resultados muestran que *ABC* cuenta con el PSOE como fuente principal un 51,7% de las veces y como secundaria el 30,4% (82,2 puntos en conjunto). El PP queda casi empatado con 80,1 puntos en conjunto (34,5% como principal y 45,7% como secundaria), aunque si se da más peso a la presencia como fuente principal, tendría mayor peso el PSOE en este diario, sin duda por su dilatada posición en el Gobierno en este periodo.

Estos datos indican claramente que la hipótesis de partida en relación con una mayor presencia del PP no se confirma en absoluto. En cambio, la hipótesis que preveía un escaso peso de las fuentes sociales queda claramente ratificada.

1.4.4. *Heraldo de Aragón* y *El Periódico de Aragón* presentan fuentes más cercanas a la sociedad civil de forma preferente, con predilección hacia las opciones ideológicas de izquierda por parte del segundo medio.

Para *Heraldo de Aragón* el Gobierno o administración central también es, como para el resto, la fuente más importante en relación con los aspectos jurídicos de la inmigración, pero en menor medida que para los diarios nacionales. También es mucho menor el contrapunto de los partidos políticos de la oposición. De hecho, le importan más las opiniones de los representantes de la sociedad civil más proclives a defender los derechos de los migrantes, como los sindicatos, los abogados y las ONG. *Heraldo de Aragón* se caracteriza por dar voz, de forma muy significativa a los propios inmigrantes (9,8% como fuente principal). Los cuerpos de seguridad tienen un peso muy inferior al conjunto de los medios.

Como conclusión general, *Heraldo de Aragón* se caracteriza por recurrir, en buena medida, a la sociedad civil para comprender las cuestiones jurídicas de la inmigración, con un interés por dar voz al verdadero protagonista, que son los propios inmigrantes, ya que en total todas las fuentes de este bloque “civil” suman 73,1 puntos. Todo ello sin olvidar a las fuentes oficiales

que, no obstante, tienen un peso muy inferior a la media del conjunto de cabeceras, ya que suman apenas 48,2 puntos, algo que destaca más aún si lo comparamos solo con las cabeceras de ámbito nacional, como se ha visto.

En cuanto a la presencia de los partidos políticos, *Heraldo de Aragón* muestra una clarísima preferencia por el PSOE como fuente (68,1% como principal y 26,7% como secundaria, para un total conjunto de 94,8 puntos). El PP obtendría 31,9% como fuente principal y 33,3% como secundaria (65,2 puntos entre ambos). No hay más fuentes principales de interés para este medio y como secundarias solo son relevantes IU (10%), CiU y CHA (6,7% cada uno).

El *Periódico de Aragón* coincide parcialmente con la oferta de *Heraldo de Aragón*, ya que, sin olvidar las propuestas del Gobierno o administración central, ni los discursos de los partidos políticos de la oposición, las posiciones de la sociedad civil son preponderantes, con especial hincapié en los sindicatos (17,2%, fuente principal y 19,6%, secundaria), siendo el diario que más voz da a estos actores sociales, con gran diferencia. Las ONG son importantes como recurso informativo para este periódico, seguidas de los abogados. Además, más aún, si cabe, que en el caso de *Heraldo de Aragón*, *El Periódico de Aragón* otorga voz propia a las personas migrantes (6,9% como fuente principal y 9,8% como secundaria).

En definitiva, *El Periódico de Aragón*, aun sin obviar los posicionamientos de los partidos políticos en el Gobierno y en la oposición, presta más atención a la sociedad civil, sobre todo a los sindicatos, seguidos de las ONG, los abogados y los propios inmigrantes. Además, es el que menos relaciona a los cuerpos de seguridad con la regulación jurídica de la inmigración.

Desde la perspectiva de los partidos políticos como fuente, *El Periódico de Aragón* también se inclina hacia el PSOE, aunque no tanto como *Heraldo de Aragón*. El PP queda en un distanciado segundo lugar. Su tercera fuente favorita es CHA, seguida de IU. Otras opciones políticas regionales ocupan los últimos puestos de esta clasificación, con el PAR a la cabeza, seguido de CiU y CHA.

Así, *El Periódico de Aragón* se inclina de forma diáfana hacia las opciones políticas de izquierdas y, en segundo lugar, hacia las de ámbito regional, aunque no se puede olvidar que el PP es su segunda fuente, pero con muy poca ventaja sobre CHA, por ejemplo. Estos datos muestran que *El Periódico de Aragón* tiene un abanico muy amplio de fuentes políticas, donde los partidos no mayoritarios tienen una importante presencia, con un peso similar.

Tras la investigación llevada a cabo, la conclusión es que, tanto *Heraldo de Aragón* como *El Periódico de Aragón*, presentan un perfil completamente diferente a los diarios nacionales. Ambos coinciden en dar un mayor peso a la voz de la sociedad civil, siendo muy destacable que son quienes dan más voz a los propios inmigrantes y a sus asociaciones. En este sentido, quedaría confirmada la hipótesis de partida propuesta. En cuanto a la mayor presencia de opciones políticas de izquierda en *El Periódico de Aragón* respecto a *Heraldo de Aragón*, esta hipótesis no queda claramente confirmada, puesto que si bien es cierto que en el primero se da más presencia a partidos como IU o CHA, esto se puede compensar con la mayor utilización del PSOE por parte de *Heraldo de Aragón*. Sí se podría decir que *El Periódico de Aragón* presta más atención que *Heraldo de Aragón* a otras opciones minoritarias de la izquierda.

1.4.5. *La Vanguardia* da más protagonismo a los partidos políticos, especialmente a los catalanes.

La Vanguardia se asemeja a los diarios nacionales en su fuerte apuesta por contar con las manifestaciones del Gobierno o administración central y al apelar a los partidos políticos de la oposición como contrapeso fundamental. Destaca claramente la presencia de las fuentes de los cuerpos de seguridad (18,3% como fuente principal), sólo por detrás de *ABC* y muy por encima del conjunto de diarios (12,4%). Las ONG ocupan el tercer lugar entre los recursos favoritos de este diario. Si en algo se diferencia este diario respecto de los demás es en la preponderancia de las columnas de opinión para hablar de los aspectos jurídicos de la inmigración. Como diario de ámbito regional catalán, tampoco se desdeñan las manifestaciones de gobiernos o administraciones autonómicas. Finalmente, las asociaciones de inmigrantes tienen su espacio como quinta fuente secundaria (con un 7%).

Puedo afirmar, como conclusión general sobre las fuentes de este diario, que *La Vanguardia* combina algunas características típicas de los diarios nacionales, como es su apego por las fuentes vinculadas a los partidos políticos o el peso de los cuerpos de seguridad como recurso informativo, pero esto se adereza con la inclusión de una amplia diversidad de fuentes que se sitúan en un segundo escalón de importancia y que incluyen tanto a las ONG o a las propias asociaciones de inmigrantes, siendo el medio que menor presencia da a la sociedad civil, solo por detrás de *ABC*, todo ello sin olvidar que se trata de un tema sobre el que al medio le interesa mostrar la opinión de sus columnistas y colaboradores, más que a ningún otro.

En cuanto a la presencia de partidos políticos concretos, *La Vanguardia* mantiene un equilibrio entre el PSOE y el PP. La tercera plaza, a mucha distancia, le pertenece a CiU. IU sería

la cuarta, mientras otras opciones políticas regionales como CHA, PNV o ERC tienen escaso peso.

De estos datos se desprende que *La Vanguardia* se parece mucho a los diarios de ámbito nacional en su recurso al bipartidismo equilibrado y casi perfecto, si bien CiU, como es lógico, dada su importancia en Cataluña, se encuentra en una consolidada tercera posición.

De esta forma, se confirma la hipótesis de que *La Vanguardia* da mucha importancia a los partidos políticos como fuente en sus piezas sobre los aspectos jurídicos de la inmigración, pero no tanto la que preveía un peso muy destacado de los partidos catalanes, ya que la presencia de CiU, aun siendo importante y mayor que el resto de diarios analizados, no se acerca a la que se da a PP y PSOE.

2. En cuanto a cuáles son las temáticas más relevantes para los medios en el ámbito de la ley de extranjería y cuál es su tratamiento, mis hipótesis son éstas:

2.1. Las tres temáticas que tienen un mayor protagonismo en los medios son, por este orden: a) el tratamiento de las políticas públicas de la gestión de la inmigración y la ley de extranjería; b) el control de los movimientos migratorios en España y c) los derechos de los extranjeros.

Tras el análisis de contenido cuantitativo realizado, el tema más tratado por los medios es el referido a las políticas públicas para gestionar la inmigración. Le siguen, muy de cerca, las relativas al control de la inmigración y su relación con la ley de extranjería. Las conexiones entre delincuencia y normativa de extranjería ocupan el tercer lugar y, a continuación, aparece un grupo formado por tres categorías temáticas que tienen un peso muy similar: las vías de regularización de los inmigrantes, los derechos de los extranjeros y los aspectos humanos que conlleva la normativa de extranjería. Estas serían las seis temáticas más destacadas para el conjunto de los medios, que suman, entre todas ellas, un 60,5% de todas las referencias.

De estos resultados se desprende que la hipótesis planteada queda solo parcialmente confirmada, ya que las dos primeras temáticas sí son las relacionadas con las políticas públicas para la gestión de la inmigración y el control de los flujos migratorios, pero la importante cuestión de los derechos de los extranjeros ocupa la quinta posición. Este hecho no deja de ser llamativo, ya que la ley de extranjería lleva por título precisamente Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social. Cuando en la prensa la cuestión de los derechos ocupa un lugar relativamente secundario en relación con otras temáticas, ello debe ser motivo de reflexión en cuanto al verdadero papel

que tiene la propia normativa de extranjería y a cuáles son las aproximaciones que los medios realizan. Me detendré sobre ello en los próximos párrafos, al analizar el contenido concreto que presenta la prensa objeto de estudio en cada una de estas tres temáticas, desde una perspectiva cualitativa.

a) En relación con el tratamiento de las políticas públicas de la gestión de la inmigración y la ley de extranjería:

2.2. En los medios existe un debate profundo sobre los objetivos que debe lograr una ley de extranjería en nuestro país, con diferentes planteamientos sobre el modelo de gestión de la inmigración que es deseable para lograr una sociedad cohesionada e integrada.

Las categorías temáticas que se desarrollan en relación con el papel que han de jugar las políticas públicas en la regulación de la inmigración en España y que se han hecho presentes en este estudio son las siguientes: a) la ley y el orden como principios básicos de las políticas de inmigración; b) la consideración de las políticas de inmigración como “políticas de Estado” y la necesidad de consenso y de regular a largo plazo; c) reflexiones sobre el modelo de gestión de la inmigración más adecuado para nuestro país, y d) la “política del miedo” para regular la inmigración.

Esta categorización inicial, cuyo contenido detallado ya he explicado en el epígrafe 8.1.1, nos muestra que el nivel del debate es más bien superficial. Y ello, en primer lugar, porque las referencias a que la inmigración debe hacerse de conformidad a la ley y de forma ordenada no dejan de ser una especie de perogrullada, ya que cualquier actividad relevante en una sociedad dada debe hacerse conforme a la ley y, por supuesto, de forma ordenada, que es uno de los objetivos de cualquier norma jurídica: regular (ordenar) una actividad humana para que los derechos e intereses de todas las personas involucradas sean tenidos en cuenta de una forma justa. Se trata de un eslogan con el que cualquier persona estaría de acuerdo y eso es precisamente lo que pretenden los partidos políticos (sobre todo el PP), que son quienes lo utilizan con mayor frecuencia, a veces de forma incluso insistente. Sin embargo, decir que la inmigración debe regularse (ley) y que debe existir control (orden) no aporta realmente nada al debate sobre cómo ha de regularse y ordenarse el fenómeno, de ahí que se trate de un discurso vacío de contenido y, en ese sentido, superficial e incluso populista, desde mi perspectiva.

Algo parecido ocurre con las apelaciones a que la inmigración debe regularse de una forma consensuada y mirando a largo plazo. Se trata de un tipo de discurso con el que

cualquiera puede estar de acuerdo. Tanto los partidos políticos, como el resto de actores sociales, incluidos los propios medios en sus editoriales y columnas de opinión, coinciden en la bondad de este planteamiento. Sin embargo, la insistencia en esta idea refleja precisamente su fracaso: no ha habido ni consenso político ni regulación de la inmigración a largo plazo, sino todo lo contrario. Lo que se ha producido han sido modificaciones normativas continuas e incapacidad manifiesta para llegar a acuerdos generales y amplios entre los representantes de la soberanía popular, tanto entre sí, como con los representantes de la sociedad civil. Por tanto, las apelaciones al consenso y a regular pensando en el largo plazo parecen pensadas más para quedar bien frente a la ciudadanía que para tomar decisiones congruentes con aquellas.

La falta de profundidad en el debate público se hace aún más evidente cuando, tras el análisis realizado, se constata que las reflexiones sobre el modelo de gestión de la inmigración que se considera deseable para España apenas existen. Esto puede ser debido, bien a que los actores sociales presentes (especialmente los representantes políticos, dada su responsabilidad en este asunto) no saben qué modelo crear o seguir, bien a que los medios no plantean preguntas en este sentido, o ambas, como es el caso. Entre los medios, solo *ABC* da su parecer sobre esta cuestión, desde su posición tradicionalista. Entre los partidos políticos, al ser sus argumentaciones sobre cómo ha de regularse la inmigración genéricas, simples y más parecidas a eslóganes que a verdaderas propuestas, es muy difícil encontrar referencias al modelo de gestión de la inmigración que se desea, salvo, en alguna ocasión, por parte del PSOE, como he mostrado, y solo durante el periodo 2004-2008.

Finalmente, para completar este cuadro que plasma las principales argumentaciones discursivas en torno al papel que ha de jugar una ley de extranjería en nuestro país, quedan las apelaciones al miedo de la población para justificar la regulación de esta cuestión de una forma restrictiva. Es el miedo al descontrol, a la carencia de recursos para todos, que se repite con bastante frecuencia, sobre todo en boca de representantes del PP, como se ha visto, pero también del PSOE a partir del año 2008. Se trata de argumentaciones que apelan, no a la razón, sino a los aspectos más irracionales del destinatario y que, precisamente por ello, son muy poderosas, pero que no deberían ser utilizadas por nuestros representantes políticos.

Con todos estos elementos, puedo concluir que no se ha confirmado la hipótesis de que iba a encontrar en la prensa un debate profundo sobre cómo ha de regularse la inmigración en nuestro país. Más bien todo lo contrario, el debate es superficial, lleno de tópicos, eslóganes y estereotipos. No hay apenas alguna reflexión mínimamente profunda sobre cómo abordar el fenómeno y esto no puede sino coadyuvar al empobrecimiento del debate político y social

sobre un tema tan importante como cuál ha de ser el régimen jurídico de la inmigración que más conveniente para la sociedad española.

2.3. Las CCAA buscan asumir un mayor protagonismo en la gestión de la inmigración y recibir competencias estatales en la materia. Sin embargo, a algunas también les preocupa que la presencia de inmigrantes en sus territorios pueda provocar una disminución de la calidad de los servicios sociales para la población autóctona, mientras que otras hacen verdaderos esfuerzos por facilitar la integración y evitar mayores desigualdades.

Efectivamente, las CCAA son generalmente expansivas por sus deseos de adquirir mayores cuotas de autogobierno en forma de más competencias y en este ámbito de la inmigración también lo son y así lo muestra la prensa. Los sucesivos gobiernos de PP y PSOE se resisten a ceder parte de las competencias estatales en la materia, hasta que sea necesario el apoyo de partidos políticos de ámbito regional como CiU, PNV o CC para lograr la mayoría necesaria para reformar la ley de extranjería en el año 2009, cuando el PSOE de Zapatero accederá.

Sin embargo, los medios se fijan más en las posiciones concretas de las diferentes CCAA, que se diferencian, básicamente, según el color político de cada Gobierno autonómico en un momento dado. Así, las CCAA gobernadas por el PP durante la etapa del Gobierno central socialista se enfrentarán con frecuencia a este criticando su enfoque de la regulación de la inmigración, pidiendo más recursos para poder prestar servicios sociales que entienden mermados por la importante presencia de inmigrantes o quejándose de los traslados de extranjeros que se realizan desde las islas Canarias para descongestionar sus centros de internamiento, sin contar con su anuencia. Por su parte, cuando CiU gobierna en Cataluña busca mayores cuotas de autogobierno en esta materia hasta que su apoyo resulta imprescindible a nivel estatal y lo consigue.

Finalmente, las CCAA tienen un papel fundamental en la elaboración de planes de gestión de la inmigración que favorezcan la integración, más aún cuando se carece de un marco claro a nivel nacional. Es esta una cuestión relevante que tiene una importante presencia en los medios, sobre todo en los de ámbito regional, dada su cercanía con las fuentes autonómicas y el mayor interés por los aspectos más locales.

En definitiva, se confirman las temáticas previstas en la hipótesis en relación con las CCAA, si bien el tema de los traslados de inmigrantes desde las islas Canarias se incorpora como un tema relevante que genera muchas tensiones, tanto entre las propias CCAA, como entre estas y el Gobierno central, debido a la falta de transparencia en el proceso, tanto cuando gobierna el

PP como el PSOE y, también, porque algunas CCAA se sienten perjudicadas al considerar que reciben más personas inmigrantes que el resto. En este punto, no deja de ser llamativo que la preocupación por la situación de desorientación y de precariedad en la que quedan los inmigrantes trasladados y dejados a su suerte no genere apenas ninguna reflexión por parte de las CCAA ni de los medios.

2.4. Los ayuntamientos van a tener una presencia menor en relación con este tema de las políticas públicas y aparecen, especialmente, cuando en algunos municipios se tomen decisiones restrictivas en cuanto al empadronamiento de los extranjeros en situación irregular, lo que provocará una polémica que se elevará hasta el ámbito mediático nacional.

Como ya he explicado, los ayuntamientos no tienen competencias en la regulación de la inmigración, pero sí que tienen un importante papel en la gestión de la atención social del colectivo migrante, que suele ser más vulnerable, sobre todo el que se encuentra en situación irregular y, por ello, precisa del acceso a los servicios sociales que, con frecuencia, o bien prestan los ayuntamientos, o bien facilitan el acceso a otros de ámbito autonómico, como educación o sanidad, mediante la inscripción en el correspondiente padrón municipal de habitantes.

Es en relación con esta base de datos de residentes municipales donde se producen la mayor parte de las referencias al papel de los ayuntamientos en relación con determinados aspectos jurídicos de la inmigración. En este sentido, el mayor protagonismo de los ayuntamientos se produce cuando unos pocos, como los de Vic o Torrejón de Ardoz, se niegan a empadronar a inmigrantes en situación irregular por diversas razones, que no se ajustan a la legalidad vigente. Estas decisiones aisladas saltan a la palestra mediática nacional y son objeto de debate y de crítica en todos los medios, si bien la evidente ilegalidad de estas prácticas hace que se anulen rápidamente a instancias del Gobierno central.

Desde otra perspectiva, el padrón municipal de habitantes va seguir apareciendo en la prensa, ya que a partir de la reforma de la ley de extranjería del año 2003, se endurecen los criterios para el empadronamiento y se permite el acceso policial, con lo que ello conlleva para los extranjeros que se encuentren en situación ilegal y que precisan estar inscritos para poder acceder a los servicios sociales básicos, pero que también pueden ser localizados para su expulsión con esta medida. Ello provoca un intenso debate en la prensa, que recoge las posturas favorables del PP, e incluso del PSOE, y las críticas de ONG, abogados y asociaciones de inmigrantes.

Otro aspecto no previsto en la hipótesis de partida, pero que tiene su presencia en la prensa es el relacionado con el papel de los ayuntamientos en la integración de los inmigrantes, que se aborda desde una perspectiva positiva, reconociendo la labor que se realiza desde estas entidades locales, pero también negativa, ya que se producen casos en los que ayuntamientos concretos como el de Lérida prohíben el uso del *burka* en edificios públicos, a pesar de que su uso no se da apenas en su territorio, tema que será tratado en los medios de ámbito nacional hasta que el Tribunal Supremo anule esta decisión.

En definitiva, la presencia de los ayuntamientos como actores con cierta relevancia en relación con algunos aspectos jurídicos de la inmigración no es tan escasa como cabría pensar, dada su nula capacidad normativa en la materia, pero la conflictividad que plantea la regulación del padrón municipal de habitantes y las decisiones totalmente desacertadas de unos pocos ayuntamientos que cobran relevancia nacional, junto con su aportación en materia de integración, van a hacer que estas entidades locales cobren un protagonismo nada desdeñable en la prensa.

b) Respecto al tratamiento del tema del control de los movimientos migratorios en España:

2.5. El cruce por parte de los inmigrantes de nuestras fronteras, tanto marítimas, como por Ceuta y Melilla, va a centrar el foco de los medios de comunicación, que no van a presentar una imagen real y de conjunto de los movimientos migratorios hacia nuestro país, ni de las causas que están detrás de que las personas migrantes atraviesen nuestras fronteras.

En la cuestión del control de las fronteras (la entrada en España) se ha observado una importante diferencia en cuanto a la relevancia que le dan los medios de ámbito nacional, que es muy superior a la de los medios regionales. Es posible que la razón de este diferente enfoque sea que los medios regionales están más interesados en aspectos locales y que las entradas marítimas o a través de Ceuta y Melilla en nuestra frontera sur queden muy lejos, tanto del interés, como del acceso a fuentes directas que puedan aportar algo a los medios de ámbito regional, cuyos territorios no se ven directamente afectados por estas entradas, como sí podría ser el caso de medios regionales de Andalucía o Canarias, por ejemplo.

Además, los medios nacionales presentan estas entradas, bien de forma deshumanizada, como una mera contabilización del número de personas que llegan, bien dramatizada, poniendo énfasis en el rescate de quienes llegan en endebles embarcaciones y en el papel que juegan los cuerpos de salvamento marítimo. También es muy llamativo que no se presente el

punto de vista de las personas que llegan a nuestro país. El único lado humano que se ha percibido en relación con este tema tiene que ver con la inseguridad y la falta de recursos de la que se quejan los miembros de los cuerpos de seguridad que deben cuidar de las fronteras terrestres de Ceuta y Melilla.

En cuanto al papel de la ley de extranjería a la hora de gestionar los flujos migratorios (entrada, permanencia y salida) es recurrente la utilización de la expresión “efecto llamada” por parte de los partidos políticos, con el fin de descalificar la política migratoria del Gobierno. Esta apelación se relaciona con el miedo al descontrol, al caos y a la hipotética falta de recursos que podría provocar la llegada excesiva de inmigrantes de forma ilegal. Sin embargo, frente a estas manifestaciones genéricas en forma de eslogan, brillan por su ausencia análisis mínimamente profundos sobre las verdaderas causas de los movimientos migratorios que confluyen en nuestro país. Se podría entender que una determinada regulación de la extranjería pueda ser un factor de atracción que favorezca la llegada y permanencia de personas extranjeras, sobre todo si es más benigna que la de los países de nuestro entorno. Sin embargo, son muy escasas las menciones a que las propias condiciones de nuestra economía (sea en expansión o en recesión) sean el verdadero factor determinante de atracción o no (*pull factors*) y que, además, existen importantes causas de expulsión (*push factors*) en los países de origen de las personas migrantes, sobre los que habría que incidir si se desean encauzar los movimientos migratorios. Las reflexiones sobre estas cuestiones son escasísimas y, cuando aparecen, son sesgadas y mal argumentadas, como ya he explicado. Si bien es cierto que tiene sentido dicha escasez, ya que el papel de la ley de extranjería en ese ámbito es nulo, pero sí que podría aparecer en una reflexión general sobre cómo abordar el fenómeno de la inmigración, que incluyera a dicha norma.

2.6. La cuestión de los diferentes mecanismos legales para la salida de los extranjeros de España es otro tema relevante para la prensa, si bien en mucha menor medida que las entradas ilegales. Estas salidas se tratan de forma muy neutra por parte de los medios, salvo cuando se refieran a expulsiones buscadas por la Policía como resultado de la existencia de cupos, en cuyo caso, los medios se muestran beligerantes contra este tipo de medidas.

La prensa analizada considera el tema de la salida de los extranjeros que se encuentran en España, especialmente de aquellos que lo están ilegalmente, como un tema muy relevante, que ocupa en torno a una cuarta parte de sus referencias, según los resultados del análisis de contenido cualitativo. Normalmente, al igual que pasaba con las entradas a España, los medios realizan una cuantificación del número de salidas, de forma bastante neutra y muy poco

didáctica, ya que solo algunas piezas tratan de explicar los diferentes tipos de mecanismos legales de salida que se pueden establecer (devoluciones, expulsiones, retornos, etc.). Es destacable que en la prensa haya un buen número de opiniones críticas a estas salidas cuando se considera que se hacen sin respetar la propia ley de extranjería, en boca de abogados y ONG, especialmente.

Estas críticas arrecian cuando se descubre que la Policía Nacional tiene orden de alcanzar un determinado cupo de expulsiones, independientemente de que las personas migrantes hayan cometido algún tipo de delito o no (padres y madres que son detenidos cuando van a recoger a sus hijos del colegio o se encuentran en un bar, por ejemplo), lo que es especialmente criticado y criticable. En este punto, el papel de los medios se presenta en su auténtica esencia, cuando el revuelo causado provoca que el Ministro del Interior deba dar explicaciones y se dé marcha atrás a este tipo de medidas.

c) Respecto al tratamiento de los derechos de los extranjeros:

2.7. La cuestión de los derechos de los extranjeros es un tema capital que la prensa analizada, desde su función de defensa de los más débiles, refleja siendo proclive al reconocimiento de los derechos humanos de los extranjeros. Especialmente, será muy crítica con la aniquilación, por parte del Gobierno del PP, de la cobertura universal del acceso al sistema sanitario para los inmigrantes en situación irregular.

En cuanto a la importancia del tema de los derechos de los extranjeros, como ya he dicho con anterioridad, es el quinto tema más relevante. Por tanto, es un asunto importante, pero quizá no tanto como debería. Que otros tópicos como la relación entre delincuencia y ley de extranjería o la regularización de los extranjeros en situación irregular tengan un mayor protagonismo, indica que algo tan básico para la consideración de los inmigrantes como personas con igual dignidad o para la integración de todos en una sociedad común, es algo relativamente secundario para los medios: es un tema más.

Cuando se habla de los derechos de los extranjeros en general, las referencias mayoritarias que se muestran en la prensa analizada son favorables a la extensión de los derechos para tender hacia una igualación con los españoles y, por tanto, críticas hacia las continuas modificaciones de la ley de extranjería que tienden hacia el recorte de derechos. En este sentido, la utilización predominante de fuentes como abogados, ONG o asociaciones de inmigrantes, favorece este discurso. Cuando son los políticos quienes se manifiestan, no se reconoce por su parte el recorte de derechos, sino que se aboga por que los extranjeros que se

encuentran legalmente puedan equipararse a los españoles, pero no así los que están en situación irregular. Sin embargo, no se profundiza sobre el efecto que la desigualdad de derechos provoca en cuanto a precariedad social, laboral y a la marginalidad que conlleva esta situación si no se establecen mecanismos de regularización y de acceso a la residencia legal, salvo cuando se trata en los medios la regularización del año 2005 promovida por el PSOE.

En lo que respecta al derecho concreto de acceso al sistema sanitario que había sido universal con el único requisito del empadronamiento, y que incluía a los extranjeros en situación irregular, esta situación cambia en el año 2012, por decisión del Gobierno del PP, como ya he explicado. Ante esta decisión, se presentan los argumentos meramente economicistas del Gobierno defendiendo su postura por la situación de grave crisis económica que vive el país. Sin embargo, se incluyen en la prensa, de forma muy relevante, las posturas críticas, tanto del resto de partidos políticos, como de abogados y ONG, especialmente. En este punto, es muy llamativo que Mariano Rajoy, tal como he mostrado, se manifestara en 2010, cuando aún estaba en la oposición, a favor del derecho a la salud de los inmigrantes, por su condición de seres humanos y que, apenas dos años después, ya en el Gobierno, avale una medida que coarta este mismo derecho a la salud, haciendo predominar una discutible razón económica frente a la condición humana. Sin embargo, esta evidente contradicción no se muestra ni, por tanto, se explota, en la prensa analizada.

En definitiva, no se confirma la hipótesis de que el tema de los derechos de los extranjeros tenga especial importancia para los medios, ni que esto se presenten, de forma clara, como defensores de un mayor reconocimiento. En cambio, en relación con el recorte en el acceso universal al sistema sanitario, se confirma que las críticas son predominantes.

3. En cuanto a los discursos sobre los aspectos jurídicos de la inmigración, mis hipótesis de partida son las siguientes:

3.1. Van a predominar, en el conjunto de los medios analizados, los discursos de tipo re-activo, frente a los de tipo pro-activo.

Esta hipótesis no se confirma, ya que, en el conjunto de los medios analizados, los resultados manifiestan que el 39,1% de los discursos presentes son de tipo pro-activo, mientras que el 37,1% son re-activos. Se aprecia, por tanto, la existencia de cierta ambivalencia casi perfecta, prácticamente un empate técnico entre ambos tipos discursivos, entre quienes defienden que la inmigración y la multiculturalidad que conlleva, tal como se plasma en las piezas que tratan sobre la ley de extranjería, son un fenómeno que ha venido para quedarse y

que hay que gestionar de la mejor manera posible para todos los implicados (enfoque pro-activo), frente a quienes consideran que hay que mantener las esencias de lo que siempre ha sido y que hay que controlar férreamente la llegada de personas extranjeras para no perder la identidad y poner siempre a los ciudadanos en primer lugar (enfoque re-activo). Es destacable también que solo un 10,6% de las piezas analizadas contenga discursos mixtos pro y re-activos, lo que indica que el contenido de dichas piezas suele ser homogéneo, si bien puede estar matizada retóricamente según se encuentren presentes alguna de las cuatro retóricas en las que Zapata-Barrero divide estos discursos: la del tradicionalismo y el ciudadanismo para el re-activo, y la de la igualdad y la ciudadanía, para el pro-activo, como ya he explicado.

3.2. Por diarios, el discurso de *El País* es más pro-activo que re-activo; *El Mundo* y *La Vanguardia* algo más re-activos que pro-activos; *ABC* claramente más re-activo que pro-activo, mientras que *Heraldo de Aragón* y *El Periódico de Aragón* son bastante más pro-activos que re-activos.

Atendiendo al perfil propio de cada diario, los resultados obtenidos en esta investigación indican que, efectivamente, el diario *El País* es ligeramente más pro-activo (36,7% de sus referencias) que re-activo (30,8%), si bien es el que más referencias mixtas incluye (17,5%), lo que da idea de cierta tendencia a buscar un equilibrio entre los discursos sobre este tema.

El Mundo, como preveía, es más re-activo (46,2% de sus referencias) que pro-activo (34%). *La Vanguardia*, en cambio, mantiene un equilibrio entre lo re-activo (42,7%) y lo pro-activo (40,2%), por lo que no se cumple en su totalidad la previsión realizada en la hipótesis.

ABC presenta un discurso predominantemente re-activo, como era previsible dado su posicionamiento ideológico, lo que se confirma al observar que el 57,8% de sus referencias son re-activas y solo el 15,6% son pro-activas.

Los diarios aragoneses, previsiblemente más amables con el fenómeno de la inmigración en su perspectiva jurídica, confirman que, efectivamente, en el caso de *Heraldo de Aragón*, el 57,8% de sus referencias son pro-activas, mientras solo 28,7% son re-activas. Esto se acentúa aún más en el caso de *El Periódico de Aragón*, donde el 57,8% de sus referencias son pro-activas y solo el 15,5% son re-activas. Como ya indiqué con anterioridad en este trabajo, *ABC* y *El Periódico de Aragón* son casi antitéticos en este sentido.

3.3. Por partidos políticos, el discurso del PP es más re-activo y el del PSOE es más pro-activo.

Ha quedado confirmado que cuando el PP es la fuente principal de una pieza periodística, el discurso que trasciende de ella es mayoritariamente reactivo (57,9%) y casi nunca pro-activo (6,5%), con un peso relevante de los discursos mixtos entre ambos (21,5%).

También se constata que cuando el PSOE es fuente principal, el discurso es más pro-activo (35,1%) que re-activo (32,5%), si bien, como se ve, por escaso margen.

3.4. Respecto a los cambios discursivos derivados de la posición en el Gobierno: mientras están en la oposición, PSOE y PP inciden de forma más fuerte que cuando gobiernan, el primero en lo pro-activo, y el segundo, como contraposición, en lo re-activo.

El discurso que aparece en las piezas en las que el PP es fuente principal cuando ocupa el Gobierno es, en el 59,4% de las ocasiones, re-activo, mientras que, si está en la oposición, las piezas resultan en un discurso re-activo en un 55,3% de las ocasiones. Por tanto, no se cumple la hipótesis planteada, ya que cuando el PP es la fuente principal, la pieza periodística resulta algo más re-activa si está en la oposición que en el Gobierno, aunque sea por escasa diferencia, lo que vendría a confirmar que apenas cambia su discurso.

En cuanto al PSOE, cuando está en el Gobierno y es fuente principal, el 36,1% de las piezas recogen discursos pro-activos, mientras que el 32,6% son re-activos. En cambio, cuando el PSOE está en la oposición y es la fuente principal, en las piezas predominan los discursos re-activos (30%) frente a los pro-activos (20%), abundando los mixtos entre ambos (30%). Así, tampoco se cumple la hipótesis planteada, ya que el PSOE incide en que el discurso reflejado en la prensa sea más re-activo cuando está en la oposición y solo ligeramente más pro-activo cuando gobierna, y ello gracias al gran impulso en este sentido que se da en el primer Gobierno de Zapatero, con Caldera como ministro responsable de inmigración, cuando el 44,8% de los discursos de las piezas en las que este partido es fuente principal son pro-activas, mientras que en el segundo Gobierno, ya con Corbacho de ministro del área, desde 2008, los discursos pro-activos suponen un 18,8% y los re-activos aumentan hasta el 43,8%.

Esto da idea de la evolución un tanto errática del PSOE, que parece depender más de circunstancias fácticas (ministro al frente de la cartera, situación económica, etc.) que verdaderamente ideológicas o bien, quizá, un movimiento de cierto abandono de su tradicional posición de izquierda hacia otra más conservadora. En cambio, el PP mantiene bastante coherencia en su discurso re-activo a lo largo del tiempo.

3.5. En relación con los discursos sobre el tema de las políticas públicas de gestión de la inmigración y la ley de extranjería, al tratarse de un tema claramente transversal, predominan, al igual que ocurrió con el conjunto de temas sobre aspectos jurídicos de la inmigración, ligeramente los discursos re-activos, sobre los pro-activos.

En este tema la hipótesis no se cumple en el sentido de que prevalezcan los discursos re-activos sobre los pro-activos, ya que, en relación con este bloque temático prevalecen los pro-activos (40,1%) frente a los re-activos (35%). Sin embargo, sí se cumple la previsión de que existe una cierta coincidencia entre la distribución porcentual entre ambos tipos de discurso en este tema, con la visión del conjunto de todos los temas, dada la transversalidad de la cuestión de las políticas públicas para la gestión de la inmigración desde la ley de extranjería. Efectivamente, en el conjunto de temas, el 39,1% de los discursos presentes son de tipo pro-activo, mientras que el 37,1% son re-activos, por lo que la similitud es clara.

3.6. En los discursos relativos al control de los movimientos migratorios en España preponderan los de tipo re-activo de forma muy acusada, ya que este tema incide especialmente en aspectos policiales y de seguridad.

Los discursos re-activos, como se preveía, son los más abundantes, con un 55,6% del total. Los pro-activos suponen un 20,5% y los mixtos un 14,6%. Es claro, por tanto, que las referencias a los accesos ilegales a España a través de nuestras fronteras marítimas y las de Ceuta y Melilla propician, claramente, discursos re-activos, así como las relativas a la salida de España, salvo quizá, cuando se trata en la prensa la existencia de cupos policiales para forzar la expulsión de personas en situación ilegal, en cuyo caso el discurso pro-activo tiene su papel.

3.7. En los discursos sobre los derechos de los extranjeros predominarán los de tipo pro-activo sobre los re-activos en el conjunto de los medios.

Los discursos pro-activos, cuando se trata el tema de los derechos de los extranjeros, son un 69,2% del total, mientras que los re-activos suponen solo un 12% y los mixtos, un 15%. Por tanto, la hipótesis de partida se cumple sobradamente. Efectivamente, cuando se está hablando de derechos, tiene sentido que el discurso se plantee en forma de concesión de derechos o de igualdad entre españoles y extranjeros. No es tan sencillo plantear el recorte de derechos de forma discursiva, ya que es un discurso incómodo. Los recortes de derechos se producirán o no con las modificaciones legales, pero quien los realice o defienda nunca va a reconocer, o no lo va a hacer fácilmente, manifestando que, efectivamente, existe ese recorte.

Además, cuando se habla de derechos, ya sea en general o sobre alguno en particular, las voces de ONG, sindicatos y abogados se hacen notar de forma especial.

9.3 Líneas de investigación que ha abierto esta tesis doctoral para el futuro

La elaboración de esta tesis doctoral me ha permitido obtener un conocimiento teórico más profundo sobre las causas de los movimientos migratorios internacionales, así como de la evolución del régimen jurídico de los extranjeros, en contraposición a la figura de la ciudadanía. También he podido comprobar cuáles son los tratamientos que diversos diarios españoles han realizado sobre los aspectos jurídicos de la inmigración, durante el periodo 2003-2014: cuáles son sus fuentes preferidas, qué grado de presencia tienen los partidos políticos y otros actores sociales; qué temáticas son las más tratadas y cómo son tratadas algunas de ellas, como las políticas públicas de gestión de la inmigración, el control de los flujos migratorios y los derechos de los extranjeros. Asimismo, he podido utilizar un modelo para categorizar los discursos de los medios de comunicación en atención a su mayor o menor aceptación del fenómeno migratorio.

A partir de aquí, son múltiples los caminos que se abren para profundizar en el trabajo realizado. Por un lado, el más evidente consiste en ampliar el periodo de análisis, agregando piezas de los mismos medios a partir del año 2015 hasta la actualidad. También se podrían incorporar a este estudio otros diarios, sobre todo de ámbito digital, que han nacido en los últimos años y que van ganado presencia e influencia mediática.

Por otra parte, existen algunas temáticas interesantes que se pueden desarrollar a partir de este trabajo. Temas como la relación entre delincuencia y ley de extranjería o el aspecto humano vinculado a las referencias a dicha ley, las referencias a la integración o cómo se presenta a las mujeres o a los menores de edad, merecerían un análisis que se plasmara en algún tipo de publicación.

Además, la interrelación con otras áreas de conocimiento, como la Lingüística, a través del análisis crítico del discurso, por ejemplo, podrían ser muy interesantes para obtener nuevos resultados, tanto a partir del trabajo realizado, como de las nuevas líneas de investigación que he apuntado.

Cambiando de temática, en el momento de escribir este trabajo existe una grave crisis de refugiados en Europa. Cientos de miles de personas llegan a nuestro continente huyendo de la guerra civil en Siria y de conflictos abiertos en otros países, como Afganistán o Libia. Se trata de

una crisis que está poniendo a Europa ante el espejo y de la que, de momento, no está saliendo bien librada, en lo que al respeto a los derechos humanos se refiere. Los medios de comunicación están jugando un papel muy importante en la presentación de esta crisis y su estudio sería muy necesario para determinar qué enfoques están dando a este tema. En este sentido, las metodologías empleadas en este trabajo serán muy aprovechables y ya se está empezando a trabajar en este enfoque desde el grupo de investigación “Migraciones, Interculturalidad y Desarrollo Humanos” de la Universidad San Jorge, del que formo parte.

10 BIBLIOGRAFÍA

10.1 Referencias bibliográficas

- Aguelo, P., & Chueca, Á. (2009). La reforma de la Ley de Extranjería: una visión crítica desde los derechos humanos. *Revista de Derecho Migratorio y Extranjería*, 109-145.
- Aguelo, P., & Chueca, Á. (2011). El nuevo reglamento de la ley de extranjería. *Revista de Derecho Migratorio y Extranjería*, 79-118.
- Aja, E. (2006). La evolución de la normativa sobre inmigración. En E. Aja, & J. Arango, *Veinte años de inmigración en España. Perspectivas jurídica y sociológica* (págs. 17-44). Barcelona: Fundació CIDOB.
- Aja, E., & Arango, J. (2006). *Veinte años de inmigración en España. Perspectivas jurídica y sociológica*. Barcelona: Fundació CIDOB.
- Álvarez, S. (2006). ¿Derechos fundamentales o derechos de ciudadanía? Algunas notas sobre la noción de ciudadanía. En I. Campoy (Ed.), *Una discusión sobre la universalidad de los derechos humanos y la inmigración* (págs. 195-204). Madrid: Dykinson.
- Arango, J. (2003). La explicación teórica de las migraciones: luz y sombra. *Migración y Desarrollo*(1), 1-30.
- Arango, J. (2007). Las migraciones internacionales en un mundo globalizado. *Inmigrantes. El continente móvil*, 6-15.
- Argüelles, A. d. (1989). *Discurso preliminar a la Constitución de 1812*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Atienza, M. (2004). *Bioética, derecho y argumentación*. Bogotá: Palestra-Temis.
- Bade, K. (2000). *La Europa en movimiento. Las migraciones desde finales del siglo XVIII hasta nuestros días*. Barcelona: Ed. Crítica.
- Banco Mundial. (18 de diciembre de 2015). *Migración internacional en su máximo histórico*. Obtenido de <http://xurl.es/sy83w>
- Barbas, A. P., Silva, J., & Álvarez, C. (2010). *Textos constitucionales de Portugal y España (1808-1845)*. Berlín: De Gruyter.
- Batou, J. (2007). Big bang des marchés et migrants: une perspective historique longue, 18e-2e siècles. En M. C. Caloz-Tschopp, & P. Dasen, *Mondialisation, migration et droits de l'homme: un nouveau paradigme pour la recherche et la citoyé* (págs. 581-609). Bruselas: Bruylant.
- Benhabib, S. (2002). Transformation of Citizenship: The Case of Contemporary Europe. *Government and Opposition*(4), 439-465.
- Berelson, B. (1952). *Content Analysis in Communication Research*. Nueva York: Free Press.
- Brubaker, R. (1992). *Citizenship and Nationhood in France and Germany*. Cambridge: Harvard University Press.

- Carens, J. (2002). Inmigración y justicia. *Isegoría*(26), 5-27.
- Casas, M., Rodríguez-Piñero, M., & Bravo-Ferrer. (2008). *Comentarios a la Constitución española*. Madrid: Fundación Wolters Kluwer.
- CEPAL. (2006). Migración internacional, derechos humanos y desarrollo en América Latina y el Caribe. Síntesis y conclusiones. *CEPAL (Naciones Unidas). Trigésimo primer período de sesiones Montevideo, (Uruguay), 20 al 24 de marzo del 2006*. Montevideo: CEPAL.
- Chilton, P., & Schäffner, C. (2008). Discurso y política. En T. A. Van Dijk, *El discurso como interacción social. Estudios sobre el discurso II: Una introducción multidisciplinaria* (págs. 297-330). Barcelona: Gedisa.
- Clemens, M., & Williamson, J. (2000). Where Did British Foreign Capital Go? Fundamentals, Failures and the Lucas Paradox. 1870-1913. *NBER Working Paper Series*(8028). Recuperado el 02 de 01 de 2012, de <http://www.nber.org/papers/w8028.pdf>
- Condorcet. (1980). *Bosquejo de un cuadro histórico de los progresos del espíritu humano*. (A. Ed. de Torres del Moral, Ed.) Madrid: Editora Nacional.
- Corriente, J. (1974). La nacionalidad de las personas físicas ante el Derecho Internacional. *Anuario de derecho internacional*, 223-247.
- Cortés Ferrández, P. (20 de marzo de 2012). Una treintena de entidades denuncia prácticas policiales discriminatorias. *El Periódico de Aragón*, pág. 7.
- Cortés, L., & Camacho, M. M. (2003). *¿Qué es el análisis del discurso?* Barcelona: Ed. Octaedro.
- Costa, P., & Aláez, B. (2008). *Nacionalidad y ciudadanía /*. Madrid: Fundación Coloquio Jurídico Europeo.
- Courtis, C. (2006). El juego de los juristas. Ensayo de caracterización de la investigación dogmática. En C. Courtis, *Observar la ley: ensayos sobre metodología de la investigación jurídica* (págs. 105-156). Madrid: Trotta.
- De Lucas, J. (1994). Para una discusión de la nota de universalidad de los derechos. (A propósito de la crítica del relativismo étnico y cultural). *Derechos y libertades. Revista del IDH Bartolomé de las Casas*(3), 259-311.
- De Lucas, J. (2002). La herida original de las políticas de inmigración. A propósito del lugar del los derechos en las políticas de inmigración. *Isegoría*(26).
- De Lucas, J., Solanes, Á., Velasco, J., Vidal, C., & González, M. (2012). *Inmigración y Derechos Humanos*. Valladolid: Lex Nova.
- Fairclough, N. (1995). *Media discourse*. Londres: Hodder Education.
- Fairclough, N. (2003). *Analysing discourse. Textual analysis for social research*. Nueva York: Routledge.
- Fairclough, N., & Wodak, R. (2008). Análisis crítico del discurso. En T. A. Van Dijk, *El discurso como interacción social. Estudios sobre el discurso II: Una introducción multidisciplinaria* (págs. 367-404). Barcelona: Gedisa.
- Farlex. (16 de 12 de 2012). *The Free dictionary*. Recuperado el 16 de 12 de 2012, de <http://legal-dictionary.thefreedictionary.com/Droit+d'aubaine>

- Fernández, C. (2005). *Gastos, ingresos y ahorro familiar*. Barañáin (Navarra): EUNSA.
- Fernández, I. (2004). El pensamiento político-constitucional de Álvaro Flórez Estrada a través de la prensa. En J. Varela, *Álvaro Flórez Estrada (1766-1853)*. Oviedo: Junta General del Principado de Asturias.
- Ferrajoli, L. (2002). *Derecho y garantías. La ley del más débil*. Madrid: Trotta.
- Ferrer Peña, R. (1989). *Los derechos de los extranjeros en España*. Madrid: Tecnos.
- Field, A. P. (2009). *Discovering statistics using IBM SPSS statistics: (and sex, drugs and rock'n'roll)*. Londres: Sage Publications.
- Fitché, J. (1988). *Discursos a la nación alemana*. (L. Acosta, & M. Varela, Trans.) Madrid: Tecnos.
- Flórez Estrada, Á. (1810). *Introducción para la historia de la revolución de España*. Londres: Imprenta de R. Juigné.
- Galbraith, J. K. (2003). *Historia de la economía*. Barcelona: Ariel.
- Galindo, J. (1998). *Técnicas de investigación en sociedad, cultura y comunicación*. México: Edamsa.
- Gavidia, J. (2011). Derechos fundamentales de los extranjeros en el ordenamiento español. (pp.23-84). En J. Gavidia, *Inmigración, familia y Derecho* (págs. 23-84). Madrid: Marcial Pons.
- Gavidia, J. (2011). *Inmigración, familia y Derecho*. Madrid: Marcial Pons.
- Gil Araujo, S., & Agrela, B. (Noviembre de 2008). Un mundo en movimiento. Contextualización de las migraciones internacionales en Europa y América Latina. *Revista de Derecho Migratorio y extranjería*(19), 263-284.
- Gil Bazo, M. T. (2006). *Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo*. Recuperado el 09 de 05 de 2014, de <http://www.dicc.hegoa.ehu.es/listar/mostrar/15>
- Godechot, J. (1979). *Les Constitutions de la France depuis 1789*. París: Flammarion.
- Goig, J. M. (2008). *Inmigración y derechos fundamentales: Jurisprudencia, legislación y políticas migratorias en España*. Madrid: Ed. Universitat Internacional.
- González, M. (2012). El nuevo reglamento de extranjería. En J. De Lucas, Á. Solanes, J. Velasco, C. Vidal, & M. González, *Inmigración y derechos humanos* (págs. 109-125). Valladolid: Lex Nova.
- Hatton, T., & Williamson, J. (2004). ¿Cuáles son las causas que mueven la migración mundial? *Revista Asturiana de economía*(30), 7-36.
- Heater, D. (2007). *Ciudadanía. Una breve historia*. Madrid: Alianza Ed.
- Hirsch. (1996). *Globalización, capital y Estado*. México: UAM-X.
- Ibáñez, M. J., & Yagüe, A. M. (21 de abril de 2012). Bienestar adelgazado. *El Periódico de Aragón*, pág. 2.
- Igartua, J. J. (2006). *Métodos cuantitativos de investigación en Comunicación*. Barcelona: Bosch.

- Instituto de Derecho Internacional. (1989). *The Protection of Human Rights and the Principle of Non-intervention in Internal Affairs of States*. Obtenido de http://www.idi-il.org/idiE/resolutionsE/1989_comp_03_en.PDF
- IOM. (2011). *Informe sobre las migraciones en el mundo 2011. Comunicar eficazmente sobre la migración*. Ginebra: IOM. Obtenido de http://publications.iom.int/bookstore/free/WMR2011_Spanish.pdf
- Jensen, K., & Jankowski, N. (1993). *Metodologías cualitativas de investigación en comunicación de masas*. Barcelona: Bosch.
- Jiménez Campo, J. (2008). Artículo 10.1. En M. Casas Baamonde, M. Rodríguez-Piñero, & Bravo-Ferrer, *Comentarios a la Constitución española* (págs. 178-193). Madrid: Fundación Wolters Kluwer.
- Joppke, C. (2003). Citizenship between De- and Re- Ethnicization. *Archives Européennes de Sociologie, XLIV*(3), 429-458.
- Jover, R., Ortega, C., & Ripol, S. (2010). *Derechos fundamentales de los extranjeros en España*. Valladolid: Lex Nova.
- Kant, I. (1989). *La metafísica de las costumbres* (Ed. de Cortina, A. & Conill, J. ed.). Madrid: Tecnos.
- Kant, I. (2002). *Sobre la paz perpetua*. Madrid: Alianza.
- Kracauer, S. (1952). The challenge of qualitative content analysis. *Public Opinion Quarterly*(16), 631-642.
- Krippendorff, K. (1990). *Metodología de análisis de contenido*. Barcelona: Paidós.
- Kuman, A. (2007). Migration and morality: sovereign finance and dehumanized immigrants. En M. C. Caloz-Tschopp, & P. Dasen, *Mondialisation, migration et droits de l'homme: un nouveau paradigme pour la recherche et la citoyé* (págs. 647-679). Bruselas: Bruylant.
- Lallement, M. (2001). Globalización: ¿Qué podemos decir de ella? *Cuadernos de Relaciones Laborales*(19), 31-68.
- Livi-Bacci, M. (1988). *Ensayo sobre la historia demográfica europea. Población y alimentación en Europa*. Barcelona: Ariel.
- Livi-Bacci, M. (2012). *Breve historia de las migraciones*. (M. A. Galmarini, Trad.) Madrid: Alianza
- Marshall, T. (1997). Ciudadanía y clase social. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*(79), 297-344.
- Marshall, T., & Bottomore, T. (1998). *Ciudadanía y clase social*. Madrid: Alianza.
- Martín Martín, Q. (2007). *Tratamiento estadístico de datos con SPSS : prácticas resueltas y comentadas*. Australia: Thomson.
- Martín Rojo, M. L., & Whittaker, R. (1998). *Poder-decir o el poder de los discursos*. Madrid: Ed. U. Autónoma de Madrid.

- Martín Rojo, M. L., Pardo, M. L., & Whittaker, R. (1998). El análisis crítico del discurso: una mirada indisciplinada. En L. Martín Rojo, & R. Whittaker, *Poder-decir o el poder de los discursos* (págs. 9-34). Madrid: Ed. U. Autónoma de Madrid.
- Martín Rojo, M., & Van Dijk, T. A. (1998). "Había un problema y se ha solucionado". La legitimación de la expulsión de inmigrantes "ilegales" en el discurso parlamentario español. En M. Martín Rojo, & R. Whittaker, *Poder-decir o el poder de los discursos* (págs. 169-234). Madrid: Ed. U. Autónoma de Madrid.
- Martínez de Pisón, J. (2003). Ciudadanía e inmigración en (2003). En M. J. Bernúz Beneítez, *Ciudadanía. Dinámicas de pertenencia y exclusión*. Logroño: Universidad de la Rioja.
- Mena, N. (2012). *La inmigración en España: cobertura mediática y debate político*. Saarbrücken (Alemania): Ed. Académica Española.
- Mill, J. S. (2001). *Consideraciones sobre el gobierno representativo*. (C. Mellizo, Trad.) Madrid: Alianza.
- Mill, J. S. (2001). *Sobre la libertad*. Madrid: Alianza.
- Muro, A., & Cobo del Rosal, G. (2011). La condición de nacional y extranjero en el constitucionalismo decimonónico español. En F. J. Castaño, & N. Kressova., *Actas del I Congreso Internacional sobre Migraciones en Andalucía* (págs. 2083-2090). Granada: Instituto de Migraciones.
- O'Rourke, K., & Williamson, J. (2000). *Globalization and History. The Evolution of a Nineteenth-Century Economy*, . Cambridge: The MIT Press.
- Obstfeld, M., & Taylor, A. (2004). *Global Capital Markets. Integration, Crisis and Growth*. . Cambridge : Cambridge University Press.
- Organización Internacional para las Migraciones. (s.f.). *Organización Internacional para las Migraciones*. Recuperado el 23 de 01 de 2014, de <http://www.iom.int/cms/es/sites/iom/home/about-migration/key-migration-terms-1.html#Migrante>
- Peces-Barba, G. (1995). *Curso de derechos fundamentales*. Madrid: BOE-Universidad Carlos III.
- Peces-Barba, G.; Fernández, E.; De Asís, R. (Dir.). (2007-2011). *Historia de los derechos fundamentales*. (Vols. Tomos I-III: siglos XVII-XIX). Madrid: Dykinson.
- Peña, D., & Romo, J. (1997). *Introducción a la Estadística para las Ciencias Sociales*. Madrid: McGraw-Hill Interamericana de España.
- Pérez Curiel, C. (2005). Estudio de las fuentes de información en el marco del periodismo especializado: estrategias de selección y tratamiento en las secciones periodísticas de El Mundo y El País. *Tesis doctoral*.
- Pérez Ledesma, M. (2007). *De súbditos a ciudadanos: una historia de la ciudadanía de España*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Pérez Ledesma, M. (2007). *De súbditos a ciudadanos: una historia de la ciudadanía en España*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Pérez Luño, A. (2004). *¿Ciberciudadaní@ o ciudadan@.com?* Barcelona: Gedisa.

- Pérez, J. (2008). El marco legal y la problemática del empleo de los extranjeros en España: una perspectiva económica. En J. García Roca, & J. Lacomba, *La inmigración en la sociedad española. Una radiografía multidisciplinar* (págs. 113-156). Barcelona: Ediciones Bellaterra.
- Phillips, N., & Hardy, C. (2002). *Discourse analysis: investigating processes of social construction*. Thousand Oaks (EE.UU.): Sage.
- Portes, M., & Walton, J. (1981). *Labor, class and the international system*,. Nueva York: Academic Press.
- Prieto Sanchís, L. (1990). *Estudios sobre derechos fundamentales*. Madrid: Ed. Debate.
- Quijada, M. (2008). Una Constitución singular. La Carta gaditana en perspectiva comparada. *Revista de Indias*, LXVIII(242), 15-38.
- Real Academia Española de la Lengua. (12 de noviembre de 2015). *Real Academia Española de la Lengua*. Obtenido de <http://www.rae.es/>
- Reisigl, M., & R., W. (2001). *Discourse and discrimination: rhetorics of racism and antisemitism* . Londres: Routledge.
- Richardson, J. (2007). *Analysing newspaper: an approach from critical discourse analysis*. Nueva York: Palgrave Macmillan.
- Rius, X. (2007). *El libro de la inmigración en España*. Córdoba: Ed. Almuzara.
- Robespierre, M. (1992). Sobre la necesidad de revocar el decreto sobre la moneda de plata. En J. Fuster, *La revolución jacobina*. Barcelona: Península.
- Rodríguez, G. (2000). *Informe E/CN.4/2000/82 presentado por la Relatora Especial, Sra. Gabriela Rodríguez Pizarro, de conformidad con la resolución 1999/44 de la Comisión de Derechos Humanos*.
- Rodríguez, R. (2010). *El discurso del miedo*. Madrid: Plaza y Valdés.
- Rousseau, J. (1964). El contrato social. En J. Rousseau, *Obras completas* (Vol. III). Paris: Gallimard.
- Ruíz, J. (2012). *Metodología de la investigación cualitativa*. Bilbao: Deusto.
- Ruiz-Giménez, J. (1997). Artículo 10: Derechos fundamentales de la persona. En O. Alzaga, *Comentarios a la constitución española de 1978*. Madrid: Cortes Generales: EDERSA.
- Ruiz-Vieytez, E. (2006). *Minorías, inmigración y democracia en Europa. Una lectura multicultural de los derechos humanos*. Valencia: Tirant Lo Blanch.
- Sainz, F., & Herrero de Padura, M. (1980). *Constitución Española: Trabajos parlamentarios*. Madrid: Cortes Generales.
- Sánchez Barricarte, J. (2010). *Socioeconomía de las migraciones en un mundo globalizado*. Madrid: Ed. Biblioteca Nueva.
- Sánchez, M. (2010). Apuntes para una metodología jurídica: La idea de marco teórico. *Revista Telemática de Filosofía del Derecho*(13), 297-310.

- Sánchez, M. (2011). La metodología en la investigación jurídica: Características peculiares y pautas generales para investigar en el derecho. *Revista Telemática de Filosofía del Derecho*(14), 317-358.
- Sassen, S. (1988). *The mobility of labor and capital: a study in international investment and labor flow*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Sassen, S. (2001). *¿Perdiendo el control?: La soberanía en la era de la globalización*. Barcelona: Bellaterra.
- Sassen, S. (2010). *Territorio, autoridad y derechos*. Madrid: Katz Ed.
- Schreier, M. (2012). *Qualitative Content Analysis in Practice*. Londres: Sage.
- Seco, J., & Rodríguez, R. (2007). Espacios y ritmos para una nueva concepción de la ciudadanía. En A. De Julios-Campuzano, *Ciudadanía y derecho en la era de la globalización* (págs. 327-342). Madrid: Dykinson.
- Sieyès. (1991). Escritos y Discursos de la Revolución. En Sieyès, *Proemio a la Constitución. Reconocimiento y exposición razonada de los derechos del hombre y el ciudadano*. Madrid: R. Máiz.
- Snyder, L. (1962). *The idea of racialism*. Nueva York: Van Nostrand.
- Solimano, A., & Watts, N. (2005). *Solimano, A.; Watts, N. (2005). International migration, capital flows and the global economy: a long run view*. . Santiago (Chile): CEPAL. Ed. Naciones Unidas.
- Solozábal Echevarría, J. (1997). Voz "Dignidad de la persona". En VV.AA., *Enciclopedia Jurídica Básica* (pág. 2489). Madrid: Civitas.
- Soysal, Y. (1994). *Limits of Citizenship*. Chicago: University of Chicago Press.
- Tafunell, X., & Carreras, A. (2010). *Historia económica de la España contemporánea (1789-2009)*. Barcelona: Crítica.
- Taylor, A. (1985). *El nivel de vida en Gran Bretaña durante la revolución industrial*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- Tomás Frutos, J. (2006). Las diversas caras de la información en los medios informativos. En L. Lario Bastida, *Medios de comunicación e inmigración* (págs. 237-252). Murcia: CAM.
- Tuchman, G. (1993). Métodos cualitativos en el estudio de noticias. En K. Jensen, & N. Jankowski, *Metodologías cualitativas de investigación en comunicación de masas* (págs. 99-115). Barcelona: Bosch.
- Van Dijk, T. A. (1987). *Communicating Racism*. Newbury Park (EE.UU.): Sage.
- Van Dijk, T. A. (2003). La multidisciplinariedad del Análisis Crítico del Discurso . En R. Wodak, & M. Meyer, *Métodos de análisis crítico del discurso* (págs. 143-178). Barcelona: Gedisa.
- Van Dijk, T. A. (2008). *El discurso como interacción social. Estudios sobre el discurso II: Una introducción multidisciplinaria*. Barcelona: Gedisa.
- Van Dijk, T. A. (2009). *Discurso y poder*. Barcelona: Gedisa.

- Vidal Fueyo, M. (2001). La nueva Ley de Extranjería a la luz del texto constitucional. *Revista española de derecho constitucional*, 179-220.
- Wallerstein, I. (1974). *The modern world system: capitalist agriculture and the origins of the European world economy in the sixteenth century*. Nueva York: Academic Press.
- Wodak, R. (2003). El enfoque histórico del discurso. En R. Wodak, & M. Meyer, *Métodos de análisis crítico del discurso* (págs. 101-142). Barcelona: Gedisa.
- Wodak, R., & Matouschek, B. (1998). "Se trata de gente que con sólo mirarla se adivina su origen": Análisis crítico del discurso y el estudio del neo-racismo en la Austria contemporánea. En L. Martín Rojo, & R. Whittaker, *Poder-decir o el poder de los discursos* (págs. 55-92). Madrid: Ed. U. Autónoma de Madrid.
- Wodak, R., & Meyer, M. (2003). *Métodos de análisis crítico del discurso*. Barcelona: Gedisa.
- Wood, G. S. (1991). *The Radicalism of the American Revolution*. Nueva York: Vintage Books.
- Zapata-Barrero, R. (2008). *Multiculturalidad e inmigración*. Madrid: Síntesis.
- Zapata-Barrero, R. (2009). *Fundamentos de los discursos políticos en torno a la inmigración*. Madrid: Trotta.
- Zapata-Barrero, R., & Dijk, T. v. (2007). *Discursos sobre la inmigración en España*. Barcelona: CIDOB.
- Zapata-Barrero, R., & Ferrer-Gallardo, X. (2012). *Fronteras en movimiento*. Barcelona: Bellaterra.
- Zapata-Barrero, R., & Sánchez-Montijano, E. (2011). *Manual de investigación cualitativa en la ciencia política*. Madrid: Tecnos.

10.2 Normativa y jurisprudencia citadas

10.2.1 Normativa internacional

- Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas. (10 de diciembre de 1948). *Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948*. Obtenido de <http://www.un.org/es/documents/udhr/>
- Asamblea General de las Naciones Unidas. (1966). *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*. Recuperado el 14 de abril de 2014, de <http://www2.ohchr.org/spanish/law/ccpr.htm>
- Asamblea General de las Naciones Unidas. (1966). *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. Recuperado el 14 de abril de 2014, de <http://www2.ohchr.org/spanish/law/cescr.htm>

Asamblea General de las Naciones Unidas. (07 de 01 de 1994). *Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas 48/141, del 20 de diciembre de 1993*. Recuperado el 23 de enero de 2014, de <http://www.unhchr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/0/c519be2fd93d9fb380256716003f3c95?Opendocument>

Comité de los Derechos Humanos. (1986). Recuperado el 23 de enero de 2014, de Observación General núm. 15: “Comentarios generales adoptados por el Comité de los Derechos Humanos: La situación de los extranjeros con arreglo al Pacto”, 27º período de sesiones, U.N. Doc. HRI/GEN/1/Rev.7 at 159: <http://www1.umn.edu/humanrts/hrcommittee/Sgencom15.html>

Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, Resolución 45/158 (Asamblea General de las Naciones Unidas 28 de diciembre de 1990).

Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, hecha en Ginebra el 28 de julio de 1951, y al Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados, hecho en Nueva York el 31 de enero de 1967. Instrumento de Adhesión de España, BOE núm. 252, de 21 de octubre de 1978 (1951).

Convenio de Ginebra sobre los trabajadores migrantes (revisado), 1949 (núm. 97) (Organización Internacional del Trabajo , 1 de julio de 1949).

Convenio sobre las migraciones en condiciones abusivas y la promoción de la igualdad de oportunidades y de trato de los trabajadores migrantes (Organización Internacional del Trabajo 24 de junio de 1975).

10.2.2 Normativa europea

Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (2000/C 364/01), DOUEC núm. 364 de 18 de Diciembre de 2000.

Carta Social Europea, hecha en Turín el 18 de octubre de 1961. Instrumento de Ratificación de 29 de abril de 1980., BOE de 26 de Junio de 1980 (Consejo de Europa 18 de 10 de 1961).

Comisión Europea. (21 de 12 de 2005). *COM (2005) 669 final*. Recuperado el 26 de enero de 2014, de http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2005/com2005_0669en01.pdf

Comisión Europea. (17 de 06 de 2008). *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, de 17 de junio de 2008 – Una Política Común de Emigración para Europa: Principios, medidas e instrumentos- COM(2008) 359 final*. Recuperado el 26 de enero de 2014, de http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/jl0001_es.htm

Comisión Europea. (04 de 05 de 2011). *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones de 4 de mayo de 2011 denominada “Comunicación sobre migración” (COM(2011) 248)*.

Recuperado el 26 de enero de 2014, de
http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/jl0059_es.htm

Comunicación al Parlamento y al Consejo, sobre la política comunitaria de inmigración, COM(2000) 757 final. (22 de noviembre de 2000). Recuperado el 26 de enero de 2014, de <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52000DC0757:ES:HTML>

Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, «Programa de La Haya: Diez prioridades para los próximos cinco años. Una asociación para la renovación europea en el ámbito de la libertad, la seguridad y la justicia» , Diario Oficial UE, C 236, de 24 de septiembre de 2005 (10 de 05 de 2005).

Consejo Europeo de Tampere. (15 y 16 de octubre de 1999). *Conclusiones del Consejo Europeo de Tampere.* Recuperado el 26 de enero de 2014, de http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_es.htm#a

Convenio de 15 de junio de 1990 relativo a la determinación del estado responsable del examen de las solicitudes de asilo presentadas en los estados miembros de las comunidades europeas, hecho en Dublín el 15 de junio de 1990 (15 de junio de 1990).

Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen entre los Gobiernos de los Estados de la Unión Económica Benelux, de la República Federal de Alemania y de la República Francesa relativo a la supresión gradual de los controles en las fronteras comunes, Diario Oficial de las Comunidades Europeas, n° L 239 de 22/09/2000 (14 de junio de 1985).

Directiva 2003/109/CE del Consejo de 25 de noviembre de 2003 relativa al estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración, Diario Oficial de la Unión Europea, de 23 de enero de 2004 (25 de noviembre de 2003).

Directiva 2003/109/CE del Consejo, relativa al estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración (25 de noviembre de 2003).

Directiva 2003/110/CE del Consejo, de 25 de noviembre de 2003 sobre la asistencia en casos de tránsito a efectos de repatriación o alejamiento por vía aérea, Diario Oficial de la Unión Europea de 6 de diciembre de 2003 (25 de noviembre de 2003).

Directiva 2003/86/CE del Consejo sobre el derecho a la reagrupación familiar, DO L 251 de 3 de octubre de 2003 (22 de septiembre de 2003).

Directiva 2004/38/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, relativa al derecho de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de sus familias a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros, DOUE L158/77, de 30 de abril de 2004 (29 de abril de 2004).

Directiva 2004/82/CE del Consejo de 29 de abril de 2004 sobre la obligación de los transportistas de comunicar los datos de las personas transportadas, Diario Oficial de la Unión Europea de 6 de agosto de 2004 (29 de abril de 2004).

Directiva 2008/115/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2008, relativa a normas y procedimientos comunes en los Estados miembros para el retorno

de los nacionales de terceros países en situación irregular, Diario Oficial de la Unión Europea de 24 de diciembre de 2008 (16 de diciembre de 2008).

Directiva 2009/52/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de junio de 2009, por la que se establecen normas mínimas sobre las sanciones y medidas aplicables a los empleadores de nacionales de terceros países en situación irregular, Diario Oficial de la Unión Europea de 30 de junio de 2009 (18 de junio de 2009).

Reglamento (CE) n° 562/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, por el que se establece un Código comunitario de normas para el cruce de personas por las fronteras (Código de fronteras Schengen), DOUE L 105 de 13 de abril de 2006 (15 de marzo de 2006).

Reglamento (CE) n° 859/2003 del Consejo, por el que se amplían disposiciones del Reglamento (CEE) n° 1408/71 y del Reglamento (CEE) n° 574/72 a los nacionales de terceros países que, debido únicamente a su nacionalidad, no estén cubiertos por las mismas, DO L 124, de 20 de mayo de 2003 (14 de mayo de 2003).

Reglamento (CE) núm. 2007/2004 del Consejo, por el que se crea una Agencia Europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea, DOUE L 349, de 25 de noviembre de 2004 (26 de octubre de 2004).

Reglamento (UE) n° 1052/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, por el que se crea un Sistema Europeo de Vigilancia de Fronteras (Eurosir), DOUE L 295 de 25 de junio de 2013 (22 de octubre de 2013).

Tratado de Amsterdam por el que se modifican el tratado de la Unión Europea, los tratados constitutivos de las Comunidades Europeas y determinados actos conexos, Diario Oficial de la Unión Europea, n° C 340 de 10 de noviembre de 1997; BOE núm. 109, de 7 de mayo de 1999 (2 de octubre de 1997).

Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (versión consolidada), DOUE núm. 83, de 30 de marzo de 2010.

Tratado de la Unión Europea de 7 de febrero de 1992 firmado en Maastricht., DOUEC núm. 340 de 10 de noviembre de 1997 y BOE de 13 de Enero de 1994.

Tratado de la Unión Europea, firmado en Maastricht, DOUEC núm. 340 de 10 de noviembre de 1997 y BOE de 13 de Enero de 1994 (7 de febrero de 1992).

Tratado de Lisboa por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, DOUEC núm. 306, de 17 de Diciembre de 2007 (13 de diciembre de 2007).

10.2.3 Normativa española

Acuerdo de la Comisión de Política Social y Empleo sobre inmigrantes y refugiados, aprobado por el Pleno del Congreso el 23 de Junio de 1998, Boletín Oficial de las Cortes Generales, Serie D, núm. 308, de 15 de julio de 1998 (Congreso de los Diputados 23 de junio de 1998).

- Congreso de los Diputados. (05 de 01 de 1978). *Boletín Oficial de las Cortes*, nº 44. Recuperado el 31 de enero de 2014, de Anteproyecto de Constitución Española:
http://www.congreso.es/public_oficiales/L0/CONG/BOCG/BOC_044.PDF
- Congreso de los Diputados. (26 de 12 de 2012). *Congreso de los Diputados*. Recuperado el 26 de diciembre de 2012, de Hace 200 años. Diario de las Cortes de Cádiz:
http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Hist_Normas/200/H1811_3
- Congreso de los Diputados. (26 de 12 de 2012). *Congreso de los Diputados*. Recuperado el 26 de diciembre de 2012, de Constituciones Españolas 1812 - 1978:
http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Hist_Normas/ConstEsp1812_1978
- Constitución (democrática) de la monarquía española (en 1869); anotada con las variaciones que ha tenido el proyecto durante su discusión, oradores que han tomado parte en el debate y enmiendas que se han presentado.* (1869). Madrid: Est. Tip. de Eduardo Cuesta.
- Constitución de la monarquía española.* (1845). Madrid: Imprenta Nacional.
- Constitución de la monarquía española promulgada el 3 de julio de 1876.* (1876). Madrid: Imprenta, Est. y Galv. de Aribau.
- Constitución de la República Española.* (1931). Madrid: Sucesores de Rivadeneyra.
- Constitución española de 1978.* (1978). Madrid: Editora Nacional.
- Constitución Española, 1978, BOE núm. 311, de 29 de Diciembre de 1978.
- Cortes Constituyentes de 1837. (1837). *Constitución de la monarquía española promulgada en Madrid a 18 de junio de 1837.* Madrid: Imprenta Nacional.
- Cortes de Cádiz. (05 de 09 de 1811). *Diario de Sesiones de las Cortes Generales y Extraordinarias- 1811 (5-IX-1811).* Recuperado el 29 de noviembre de 2012, de Cervantes virtual: <http://www.cervantesvirtual.com/obra-visor/diario-de-sesiones-de-las-cortes-generales-y-extraordinarias--9/html/>
- Cortes de Cádiz. (1811-1813). *Diario de las discusiones y actas de las Cortes.* Cádiz: Imprenta Real.
- Cortes de Cádiz. (1812). *Constitución política de la Monarquía Española, promulgada en Cádiz a 19 de marzo de 1812.* Cádiz: Imprenta Real.
- Decreto 1870/1968, de 27 de julio, por el que se regulan el empleo, régimen de trabajo y establecimiento de los extranjeros en España, BOE Núm. 195, del 14 de agosto de 1968.
- Decreto 522/1974, de 14 de febrero, por el que se regula el régimen de entrada, permanencia y salida de los extranjeros en España, BOE núm. 50, de 27 de febrero de 1974.
- Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, N° 68, pág 2421 (17 de mayo de 1978).
- Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Sesión Plenaria núm. 181 (19 de febrero de 1985).

Instrumento de Ratificación de 29 de abril de 1980, de la Carta Social Europea, hecha en Turín de 18 de octubre de 1961, BOE núm. 153, de 26 de junio de 1980.

Instrumento de Ratificación de España del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, hecho en Nueva York el 19 de diciembre de 1966, BOE núm. 103, de 30 de abril de 1977.

Instrumento de Ratificación del Protocolo nº 4 al Convenio para la protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, reconociendo ciertos derechos y libertades, BOE núm. 247, de 13 de Octubre de 2009 (2009).

Instrumento de Ratificación, de 29 de abril de 1980, del Convenio Europeo relativo al Estatuto Jurídico del Trabajador Migrante, BOE núm. 145, de 18 de junio de 1983 (Consejo de Europa 24 de 11 de 1977).

Ley 118/1969, de 30 de diciembre, sobre igualdad de derechos sociales de los trabajadores de la Comunidad Iberoamericana y Filipina empleados en el territorio nacional, BOE núm. 313, de 31 de diciembre de 1969.

Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria, BOE núm. 263, de 31 de Octubre de 2009.

Ley 29/1968, de 20 de junio, modificando las exacciones por expedición de permisos de trabajo a súbditos extranjeros, BOE núm. 149, de 21 de junio de 1968.

Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, BOE núm. 89, de 13 de Abril de 2007 (12 de abril de 2007).

Ley Orgánica 10/2011, de 27 de julio, de modificación de los artículos 31 bis y 59 bis de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social , BOE núm. 180, de 28 de julio de 2011.

Ley Orgánica 11/2003, de 29 de septiembre, de medidas concretas en materia de seguridad ciudadana, violencia doméstica e integración social de los extranjeros, BOE núm. 234, de 30 de septiembre de 2003.

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, modificada por la Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre, BOE núm. 279, de 21 de noviembre de 2003.

Ley Orgánica 2/2009, de 11 de diciembre, 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, BOE núm. 299, de 12 de diciembre de 2009.

Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, BOE núm. 10, de 12 de Enero de 2000.

Ley Orgánica 4/2013, de 28 de junio, de reforma del Consejo General del Poder Judicial, por la que se modifica la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, BOE núm. 155, de 29 de junio de 2013.

Ley Orgánica 4/2013, de 28 de junio, de reforma del Consejo General del Poder Judicial, por la que se modifica la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, BOE núm. 155, de 29 de Junio de 2013 (28 de junio de 2013).

- Ley Orgánica 7/1985, de 1 de julio, de Derechos y Libertades de los Extranjeros en España, BOE núm. 158, de 3 de julio de 1985.
- Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre, 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, BOE núm. 307, de 23 de diciembre de 2000.
- Real Decreto 1119/1986, de 26 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de ejecución de la Ley Orgánica 7/1985, de 1 de julio, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España, BOE núm. 140, de 12 de junio de 1986 (26 de mayo de 1986).
- Real Decreto 178/2003, de 14 de febrero, sobre entrada y permanencia en España de los nacionales de Estados miembros de la Unión Europea y de otros Estados parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo, BOE núm. 46, de 22 de febrero de 2003 (14 de febrero de 2003).
- Real Decreto 2393/2004, de 30 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, BOE núm. 6, de 07 de enero de 2005 (30 de diciembre de 2004).
- Real Decreto 2393/2004, de 30 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, BOE núm. 6, de 7 de enero de 2005 (30 de diciembre de 2004).
- Real Decreto 240/2007, de 16 de febrero, sobre entrada, libre circulación y residencia en España de ciudadanos de los Estados miembros de la Unión Europea y de otros Estados parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo, BOE núm. 51, de 28 de Febrero de 2007 (16 de febrero de 2007).
- Real Decreto 864/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de ejecución de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, BOE núm. 174, de 21 de julio de 2001 (20 de julio de 2001).
- Real Decreto de extranjería de 17 de noviembre de 1852 (Gaceta de Madrid 25 de noviembre de 1852).
- Real Decreto-Ley 16/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud y mejorar la calidad y seguridad de sus prestaciones, BOE núm. 98, de 24 de abril de 2012.
- Resolución de 5 de abril de 1999, de la Secretaría General Técnica, por la que se hacen públicos los textos refundidos del Convenio para la protección de los derechos y de las libertades fundamentales, hecho en Roma el 4 de noviembre de 1950, BOE núm. 108 de 6 de Mayo de 1999 (1999).

10.2.4 Normativa de otros países

Congreso de los Trece Estados Unidos de América. (1776). *Declaración de Independencia de los trece Estados Unidos de América*. Obtenido de http://www.archives.gov/exhibits/charters/declaration_transcript.html

Constitución francesa de 1791. (s.f.). *Constitución francesa de 1791*. Recuperado el 13 de enero de 2013, de <http://hc.rediris.es/01/Constituciones/cf1791.htm>

Constitution of the Commonwealth of Pennsylvania. (1776). Recuperado el 12 de diciembre de 2012, de Duquesne University: <http://www.duq.edu/academics/schools/law/pa-constitution/texts-of-the-constitution/1776>

10.2.5 Jurisprudencia

Sentencia de 1 de junio de 2010, de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, por la que se anulan varias expresiones de los artículos 2, 3, 4, 9 y 18 y disposición final tercera del Real Decreto 240/2007, de 16 de febrero, BOE núm. 266, de 3 de noviembre de 2010 (Tribunal Supremo 01 de 06 de 2010).

Sentencia del Tribunal Constitucional 115/1987, de 7 de julio de 1987 , BOE núm. 180, de 29 de julio de 1987 (Tribunal Constitucional 7 de julio de 1987).

Sentencia del Tribunal Constitucional 120/1990, BOE núm. 181, de 30 de julio de 1990 (Tribunal Constitucional 27 de junio de 1990).

Sentencia del Tribunal Constitucional 130/1995, BOE núm. 246, de 14 de octubre de 1995 (Tribunal Constitucional 11 de septiembre de 1995).

Sentencia del Tribunal Constitucional 137/2000, BOE núm. 156, de 30 de junio de 2000 (Tribunal Constitucional 29 de mayo de 2000).

Sentencia del Tribunal Constitucional 144/1990, BOE núm. 254, de 23 de octubre de 1990 (Tribunal Constitucional 26 de septiembre de 1990).

Sentencia del Tribunal Constitucional 196/1987, BOE nº 7, de 8 de enero de 1988 (Tribunal Constitucional 11 de noviembre de 1987).

Sentencia del Tribunal Constitucional 236/2007, BOE nº 295, de 10 de diciembre de 2007 (Tribunal Constitucional 07 de noviembre de 2007).

Sentencia del Tribunal Constitucional 26/1981, BOE núm. 193, de 13 de agosto de 1981 (Tribunal Constitucional 17 de julio de 1981).

Sentencia del Tribunal Constitucional 291/1993, BOE núm. 268, de 9 de noviembre de 1993 (Tribunal Constitucional 18 de octubre de 1993).

Sentencia del Tribunal Constitucional 91/2000, BOE núm. 107, de 4 de mayo de 2000 (Tribunal Constitucional 30 de marzo de 2000).

Sentencia del Tribunal Constitucional 95/2000, BOE nº 119, de 18 de mayo de 2000 (Tribunal Constitucional 10 de abril de 2000).

Sentencia del Tribunal Constitucional 95/2003, BOE núm. 139, de 10 de junio de 2003 (Tribunal Constitucional 22 de mayo de 2003).

Sentencia del Tribunal Constitucional 99/1985, BOE núm. 265, de 05 de noviembre de 1985 (Tribunal Constitucional 30 de septiembre de 1985).

Sentencia del Tribunal Constitucional, 107/1984, BOE nº 305, de 21 de diciembre de 1984 (Tribunal Constitucional 23 de noviembre de 1984).

Tribunal Europeo de Derechos Humanos. (28 de 05 de 1985). *Caso Abdulaziz, Cabales And Balkandali vs. Reino Unido*. Recuperado el 23 de enero de 2014, de <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-57416>

10.3 Fuentes periodísticas citadas

A., J. (13 de enero de 2009). La cooperación con los países de origen frena la llegada de «sin papeles». *ABC*, pág. 23.

A.R.R. (6 de marzo de 2004). «Dejaría votar a inmigrantes». *El Periódico de Aragón*, pág. 24.

ABC. (2 de abril de 2003). Partidos y organizaciones sociales apelan al consenso para hacer otra Ley. *ABC*, pág. 35.

ABC. (1 de agosto de 2004). Llegan a Canarias más de 114 «irregulares» en menos de un día. *ABC*, pág. 27.

ABC. (2 de marzo de 2004). Política de inmigración: integrar para ganar. *ABC*, pág. 21.

ABC. (9 de octubre de 2005). Defectos en las normas de extranjería. *ABC*, pág. 4.

ABC. (6 de octubre de 2005). Parche a un problema de fondo. *ABC*, pág. 4.

ABC. (26 de diciembre de 2006). Un nuevo intento de salto de la valla de Melilla se salda con 40 detenidos. *ABC*, pág. 18.

ABC. (28 de febrero de 2014). Becerril no ve ilegalidad en el uso de pelotas de goma, solo imprudencia. *ABC*, pág. 24.

ABC. (s.f.). *Hemeroteca de ABC*. Obtenido de <http://www.abc.es/archivo/archivo.asp>

Abdelrahim, J. (21 de enero de 2010). *Gallardón cree que lo que hace Torrejón con el padrón es ilegal*. Obtenido de http://elpais.com/elpais/2010/01/21/actualidad/1264065429_850215.html

Agencias. (25 de agosto de 2004). El Gobierno quiere que la reforma sobre Extranjería esté lista este año. *Heraldo de Aragón*, pág. 22.

Agencias. (29 de marzo de 2005). *Presentadas 237.067 solicitudes de inmigrantes al proceso de regulación en siete semanas*. Obtenido de http://elpais.com/elpais/2005/03/29/actualidad/1112084222_850215.html

Agencias. (24 de enero de 2009). Aragón acogerá a más niños inmigrantes desde Canarias. *El Periódico de Aragón*, pág. 16.

- Agencias. (11 de diciembre de 2014). *Fernández: "Que me den la dirección y les enviamos a los que saltan la valla"*. Obtenido de http://politica.elpais.com/politica/2014/12/11/actualidad/1418291863_953434.html
- Aguelo, P. (23 de diciembre de 2003). "La Ley vulnera derechos constitucionales y fomenta el 'apartheid legal'". *Heraldo de Aragón*, pág. 2.
- Aguelo, P. (2 de junio de 2003). La reforma de la ley deberá esperar. *Heraldo de Aragón*, pág. 6.
- Aguelo, P. (27 de febrero de 2004). Derecho a emigrar. *Heraldo de Aragón*, pág. 9.
- Alba, A. (16 de septiembre de 2004). «Una burocracia endemoniada». *El Mundo*, pág. 18.
- Alcalá, P. (20 de marzo de 2006). Coalición Canaria culpa al Gobierno del aluvión de inmigrantes porque no hace cumplir la ley de Extranjería. *ABC*, pág. 18.
- Álvarez, R. J. (26 de junio de 2014). 'Expulsiones en caliente': ilegales, delito de coacción. *El Mundo*, pág. 22.
- Anguera de Sojo, I. (20 de enero de 2010). Las Pymes catalanas ligan por primera vez inmigración y aumento de la inseguridad. *ABC*, pág. 17.
- Antich, J. (7 de octubre de 2003). Hace dos años ustedes pedían papeles para todo el mundo". *La Vanguardia*, pág. 18.
- Artesero, F. (14 de noviembre de 2004). Los partidos piden planes municipales para mejorar la integración. *El Periódico de Aragón*, pág. 12.
- Bárbulo, T. (30 de octubre de 2009). *El Gobierno reforma la Ley de Extranjería con los nacionalistas*. Obtenido de elpais.com/diario/2009/10/30/espana/1256857210_850215.html
- Belsué, K. (11 de agosto de 2008). Qué es familia. *Heraldo de Aragón*, pág. 12.
- Benito, J., & Asín, N. (5 de octubre de 2004). Los inmigrantes aportan 1.200 millones al año a la economía aragonesa. *Heraldo de Aragón*, pág. 2.
- Calleja, M. (30 de octubre de 2009). El PSOE pacta con los nacionalistas una ley de extranjería a su medida. *ABC*, pág. 20.
- Calleja, M. (15 de febrero de 2014). Interior revisa la ley de Extranjería por sus «deficiencias» en Ceuta. *ABC*, pág. 26.
- Calvo, E., & Sagastume, B. (18 de agosto de 2006). Sólo 163 guardias civiles vigilan la inmigración, pero «no están desbordados». *ABC*, pág. 16.
- Camacho, J. (18 de octubre de 2003). Los 221 marroquíes detenidos en la última avalancha de Tarifa ya han sido expulsados. *ABC*, pág. 21.
- Campo, R. J. (20 de marzo de 2014). Interior expulsa al argelino acusado de ser yihadista por motivos de seguridad nacional. *Heraldo de Aragón*, pág. 10.
- Campo, S. (11 de mayo de 2009). El 10% de los rumanos que residen en Aragón podrían acogerse a las ayudas del Gobierno para regresar a su país. *Heraldo de Aragón*, pág. 2.
- Cañizares, M. J. (10 de octubre de 2003). Maragall discrepa del PSOE y pide que no se cedan datos de inmigrantes a la Policía. *ABC*, pág. 21.

- Cañizares, M. J. (29 de abril de 2010). La Generalitat relega el castellano para dar el carné de arraigo a los inmigrantes. *ABC*, pág. 20.
- Cañizares, M. J. (23 de enero de 2010). Rajoy no ve necesario el padrón para acceder a la educación y la sanidad. *ABC*, pág. 16.
- Carrey, M. E. (17 de diciembre de 2009). El Refugio cierra la Casa San José por falta de financiación. *El Periódico de Aragón*, pág. 13.
- Cembrero, I. (31 de marzo de 2014). *Agentes marroquíes entran en Melilla para llevarse de vuelta a los subsaharianos*. Obtenido de http://politica.elpais.com/politica/2014/03/31/actualidad/1396266629_039724.html
- Cembrero, I. (16 de septiembre de 2014). Un juez ve prevaricador el criterio de Interior sobre la frontera de Melilla. *El Mundo*, pág. 16.
- Coduras, P. (1 de octubre de 2006). La inmigración en Aragón. *Heraldo de Aragón*, pág. 38.
- Colli, N. (30 de mayo de 2003). El TC declara que los inmigrantes ilegales podrán acceder a la justicia gratuita. *ABC*, pág. 27.
- Colli, N. (28 de abril de 2009). El CGPJ aprobará mañana un informe crítico con la nueva Ley de Extranjería. *ABC*, pág. 24.
- Coullaut, A. (20 de diciembre de 2003). *Las ONG afirman que la Ley de Extranjería atenta contra la intimidación*. Obtenido de http://elpais.com/diario/2003/12/20/andalucia/1071876149_850215.html
- Cruz, M., & Lázaro, F. (13 de diciembre de 2008). El Gobierno quiere ser «vanguardia mundial» en derechos humanos con un plan «sin meta final». *El Mundo*, pág. 14.
- Cué, C. (13 de septiembre de 2006). *La presión de las imágenes*. Obtenido de elpais.com/diario/2006/09/13/espana/1158098402_850215.html
- Cué, C. (10 de noviembre de 2008). *Santamaría trata de recuperar autoridad entre sus diputados*. Obtenido de elpais.com/diario/2008/11/10/espana/1226271611_850215.html
- Cué, C., & Doncel, L. (14 de febrero de 2014). El Gobierno descarta dimisiones por la tragedia de Ceuta pese a la presión. *El País*, pág. http://politica.elpais.com/politica/2014/02/14/actualidad/1392414660_718370.html.
- Del Barrio, A. (8 de mayo de 2003). A la caza del voto multicolor. *El Mundo*, pág. 12.
- Del Barrio, A. (21 de mayo de 2003). Aznar afirma que España ‘estallará’ si siguen llegando inmigrantes ilegales. *El Mundo*, pág. 10.
- Del Barrio, A. (10 de junio de 2003). La nueva Ley de Extranjería omite la regularización para inmigrantes que lleven cinco años en España. *El Mundo*, pág. 17.
- Del Barrio, A. (27 de marzo de 2004). 1.000 inmigrantes en lista de espera para retornar a sus países de origen. *El Mundo*, pág. 25.
- Del Barrio, A. (20 de agosto de 2006). Agosto también bate todos los récords de llegadas de ‘sin papeles’ por mar. *El Mundo*, pág. 12.

- Del Barrio, A. (7 de junio de 2006). Rumí acusa al Gobierno madrileño de no acoger a los subsaharianos. *El Mundo*, pág. 21.
- Del Barrio, A. (16 de noviembre de 2009). Moratinos respalda a Rabat. *El Mundo*, pág. 23.
- Del Gallo, P. (10 de noviembre de 2004). Caldera niega que se vaya a producir fraude en la nueva. *El Mundo*, pág. 19.
- EFE. (23 de octubre de 2003). IU critica la reforma de la Ley de Extranjería. *El Periódico de Aragón*, pág. 13.
- EFE. (23 de septiembre de 2003). Las autonomías no podrán tener política de inmigración. *La Vanguardia*, pág. 32.
- EFE. (16 de junio de 2004). *El Gobierno creará unidades móviles de selección de trabajadores inmigrantes en sus países*. Obtenido de http://elpais.com/elpais/2004/06/16/actualidad/1087373821_850215.html
- EFE. (16 de agosto de 2011). *Rescatados en las costas 85 inmigrantes que intentaban llegar a España*. Obtenido de http://elpais.com/elpais/2011/08/16/actualidad/1313482618_850215.html
- El Mundo. (27 de agosto de 2004). El ex secretario de Inmigración pide al Gobierno que mida sus mensajes. *El Mundo*, pág. 12.
- El Mundo. (15 de agosto de 2004). Inmigración ilegal: inexcusable falta de medios. *El Mundo*, pág. 5.
- El Mundo. (14 de octubre de 2005). Imbroda sostiene que la llamada no se produjo por los 'sin papeles'. *El Mundo*, pág. 8.
- El Mundo. (13 de febrero de 2007). Nuevo "efecto llamada". *El Mundo*, pág. 3.
- El Mundo. (s.f.). *Orbyt. Acceso a hemeroteca de El Mundo*. Obtenido de <http://quiosco.elmundo.orbyt.es/>
- El País. (13 de diciembre de 1984). *El Consejo de Ministros aprueba un proyecto de ley que permite expulsar a extranjeros 'indeseables'*. Obtenido de http://elpais.com/diario/1984/12/13/espana/471740407_850215.html
- El País. (22 de diciembre de 2003). *Reforma a peor*. Obtenido de http://elpais.com/diario/2003/12/22/opinion/1072047602_850215.html
- El País. (25 de agosto de 2004). *El Gobierno consensuará en septiembre las fórmulas para la regularización*. Obtenido de http://elpais.com/diario/2004/08/25/espana/1093384805_850215.html
- El País. (5 de noviembre de 2004). *El PP rechaza el proceso de normalización de inmigrantes y espera poder "corregirlo"*. Obtenido de http://elpais.com/diario/2004/11/05/espana/1099609205_850215.html
- El País. (27 de enero de 2005). *Inmigrantes sin destino*. Obtenido de elpais.com/diario/2005/01/27/opinion/1106780402_850215.html

- El País. (12 de septiembre de 2006). *PSOE y PP suscriben que no haya más regularizaciones de inmigrantes*. Obtenido de elpais.com/diario/2006/09/12/espana/1158012001_850215.html
- El País. (20 de julio de 2007). *Tragedia en el Atlántico*. Obtenido de elpais.com/diario/2007/07/20/opinion/1184882403_850215.html
- El País. (s.f.). *Hemeroteca de El País*. Obtenido de <http://elpais.com/diario/>
- El Periódico. (4 de diciembre de 2003). El PP pide un plan local de atención a inmigrantes. *El Periódico de Aragón*, pág. 15.
- El Periódico. (8 de julio de 2004). CHA hace aportaciones a la Ley de Extranjería. *El Periódico de Aragón*, pág. 12.
- El Periódico. (24 de abril de 2012). Las oenegés claman contra la exclusión de los irregulares. *El Periódico de Aragón*, pág. 25.
- El Periódico de Aragón. (13 de septiembre de 2003). Cuarta ley de extranjería. *El Periódico de Aragón*, pág. 4.
- El Periódico de Aragón. (5 de octubre de 2004). Los inmigrantes aportan ya el 5% de la producción económica de Aragón. *El Periódico de Aragón*, pág. 10.
- El Periódico de Aragón. (26 de julio de 2006). El INE excluye de la estadística a medio millón de extranjeros. *El Periódico de Aragón*, pág. 11.
- El Periódico de Aragón. (19 de noviembre de 2011). Críticas al Gobierno balear por cobrar la sanidad a los simpapeles. *El Periódico de Aragón*, pág. 31.
- Ellakuría, I. (23 de enero de 2010). Rajoy plantea dar educación y médico a los 'sin papeles' sin empadronarse. *La Vanguardia*, pág. 13.
- Escrivá, Á. (6 de octubre de 2005). El Gobierno devolverá hoy a 'sin papeles' de Ceuta y Melilla. *El Mundo*, pág. 16.
- Escrivá, Á. (7 de octubre de 2005). Expulsan a Marruecos a 70 ciudadanos de Mali. *El Mundo*, pág. 16.
- Europa Press. (12 de septiembre de 2003). Las Autonomías ampliarán las plazas de acogida. *Heraldo de Aragón*, pág. 21.
- Europa Press. (15 de agosto de 2006). CC pide la creación de un gabinete de crisis ante la oleada de cayucos. *El Mundo*, pág. 12.
- Figols, P. (23 de diciembre de 2003). Desinformación y muchas críticas en el primer día de la nueva Ley de Extranjería. *Heraldo de Aragón*, pág. 2.
- Figols, P. (23 de diciembre de 2003). Unas 30.000 personas, condenadas a la ilegalidad. *Heraldo de Aragón*, pág. 2.
- Figols, P. (19 de enero de 2004). Ángel Moreno: "El mercado determina la necesidad de inmigrantes". *Heraldo de Aragón*, pág. 6.
- Figols, P. (5 de abril de 2004). Expectación ante el nuevo Gobierno y posibles cambios en la Ley de Extranjería. *Heraldo de Aragón*, pág. 6.

- Figols, P. (26 de febrero de 2006). Cerca de 20.000 rumanos esperan votar en las próximas elecciones municipales. *Heraldo de Aragón*, pág. 2.
- Fontenla, C. (2 de noviembre de 2006). Tranquilidad en la comunidad rumana ante la moratoria en el mercado laboral. *Heraldo de Aragón*, pág. 2.
- Gallego, I. (20 de mayo de 2003). CiU dice que el Consejo de Ministros se ha convertido en «oficina electoral». *ABC*, pág. 13.
- Gallego, I. (20 de mayo de 2003). El Gobierno reformará por cuarta vez la ley de Extranjería para combatir la inmigración ilegal. *ABC*, pág. 12.
- Gallego, I. (1 de marzo de 2003). La contratación de inmigrantes le corresponde sólo al Gobierno. *ABC*, pág. 25.
- Gallego, I. (10 de septiembre de 2003). Un acuerdo en punto muerto. *ABC*, pág. 21.
- Gallego-Díaz, S. (8 de marzo de 2009). *Maldita hospitalidad*. Obtenido de elpais.com/diario/2009/03/08/domingo/1236486635_850215.html
- García De Dios, R., García-Galán, M. J., & Viejo, A. (30 de enero de 2012). *El vacío legal afecta también al juez*. Obtenido de http://politica.elpais.com/politica/2012/01/30/actualidad/1327887322_886472.html
- Garea, F. (20 de mayo de 2003). Aznar anuncia que endurecerá la ley contra la inmigración ilegal el último día de campaña. *El Mundo*, pág. 7.
- Gil, J. (23 de abril de 2011). *A la caza del filón del voto foráneo*. Obtenido de http://elpais.com/elpais/2011/04/29/actualidad/1304065018_850215.html
- Gormarán, R. (10 de abril de 2014). Becerril e Interior se contradicen sobre la españolidad de las vallas. *Heraldo de Aragón*, pág. 28.
- Goyeneche, R. (1 de octubre de 2006). Unos 23.000 rumanos y búlgaros podrán votar finalmente en las municipales. *Heraldo de Aragón*, pág. 4.
- Granda, E. (22 de agosto de 2004). *El Gobierno pondrá en marcha en septiembre un plan de integración social de los inmigrantes*. Obtenido de http://elpais.com/diario/2004/08/22/espana/1093125601_850215.html
- Granda, E. (22 de agosto de 2004). *El Gobierno pondrá en marcha en septiembre un plan de integración social de los inmigrantes*. Obtenido de http://elpais.com/diario/2004/08/22/espana/1093125601_850215.html
- Guijarro, S. (19 de junio de 2008). El Gobierno limitará el reagrupamiento de inmigrantes al cónyuge y los hijos menores. *ABC*, pág. 14.
- Heraldo de Aragón. (23 de diciembre de 2003). Tercer parche a la Ley de Extranjería. *Heraldo de Aragón*, pág. 16.
- Junquera, N. (17 de septiembre de 2009). *La inmigración toca fondo*. Obtenido de elpais.com/diario/2009/09/17/espana/1253138412_850215.html
- La Vanguardia. (s.f.). *Hemeroteca de La Vanguardia*. Obtenido de <http://www.lavanguardia.com/hemeroteca/index.html>

- M., C. (22 de agosto de 2006). Más de 11.000 subsaharianos han sido dispersados en la Península en 2006, el triple que el año anterior. *El Mundo*, pág. 8.
- M.J.F. (5 de mayo de 2005). Un estudio europeo denuncia la improvisación de las políticas de inmigración en España. *ABC*, pág. 19.
- M.J.F. (5 de mayo de 2005). Un estudio europeo denuncia la improvisación de las políticas de inmigración en España. *ABC*, pág. 19.
- Madrideños, A. (24 de abril de 2012). El Gobierno restringirá la sanidad a los simpatizantes a partir de septiembre. *El Periódico de Aragón*, pág. 25.
- Mantecón, F. (11 de mayo de 2014). Aragón expulsa a más de 1.300 extranjeros desde el 2011. *El Periódico de Aragón*, pág. 24.
- Marcos, P. (7 de octubre de 2006). *El PP propone la creación de una Agencia de Inmigración y Empleo*. Obtenido de elpais.com/diario/2006/10/07/espana/1160172005_850215.html
- Margalef, O. (23 de diciembre de 2010). El Vendrell y Tortosa debatirán la inmigración. *La Vanguardia*, pág. 5.
- Marín, M. (24 de agosto de 2004). Sindicatos y asociaciones recelan del proyecto del Gobierno para regular a un millón de inmigrantes. *ABC*, pág. 10.
- Mayor, L., & Sanmartín, O. R. (16 de marzo de 2011). Los inmigrantes se examinarán de catalán para renovar los permisos. *El Mundo*, pág. 16.
- Merino, J. (19 de junio de 2008). Corbacho quiere evitar que un millón de inmigrantes entren como familiares. *La Vanguardia*, pág. 15.
- Morcillo, C. (17 de enero de 2005). El Gobierno fleta dos vuelos diarios desde Canarias a la Península con ilegales que abandona a su suerte. *ABC*, pág. 16.
- Morcillo, C. (1 de marzo de 2005). Las amnistías masivas del PP y PSOE han legalizado a 626.687 inmigrantes desde 1985. *ABC*, págs. 21-22.
- Morcillo, C. (9 de enero de 2007). Las readmisiones de inmigrantes vuelven a bajar pese a los cayucos. *ABC*, pág. 22.
- Morcillo, C. (25 de mayo de 2008). Las patrulleras seguirán en Dakar pese a que desde diciembre no salen cayucos. *ABC*, pág. 32.
- Morcillo, C. (21 de enero de 2010). Vic calla tras el dictamen de la Abogacía del Estado que avala empadronar «ilegales». *ABC*, pág. 20.
- Morcillo, C. (21 de enero de 2010). Vic calla tras el dictamen de la Abogacía del Estado que avala empadronar «ilegales». *ABC*, pág. 20.
- Morcillo, C. (19 de marzo de 2014). Claves de una «emergencia nacional». *ABC*, pág. 22.
- Morcillo, C., & Calvo, E. (30 de octubre de 2006). Madrid recibe 12.000 de los 19.000 inmigrantes enviados a la Península. *ABC*, pág. 21.
- Muñoz, P. (4 de enero de 2004). «La convocatoria unilateral de un referéndum en una parte de España es una amenaza de secesión y debe ser castigada». *ABC*, págs. 10-11.

- Ortega, P. (21 de junio de 2008). Ocho de cada 10 empadronados nuevos en España son extranjeros. *El Mundo*, pág. 28.
- Padilla, M. (26 de enero de 2003). *Dos años contra la Ley de Extranjería*. Obtenido de http://elpais.com/diario/2003/01/26/catalunya/1043546857_850215.html
- Peral, M. (4 de julio de 2003). CiU protesta por el traslado de inmigrantes. *El Mundo*, pág. 12.
- Plantagenet-Whyte, R. (1 de octubre de 2006). Atender la integración. *Heraldo de Aragón*, pág. 39.
- Prats, J. (17 de septiembre de 2004). *Rumiñahui tacha de "nueva esclavitud" la oferta del Gobierno para regularizar a trabajadores extranjeros*. Obtenido de http://elpais.com/diario/2004/09/17/cvalenciana/1095448701_850215.html
- Prieto, M. (13 de enero de 2003). El Gobierno impulsa más medidas para castigar con dureza a las mafias que trafican con inmigrantes. *ABC*, pág. 12.
- Prieto, M. (10 de febrero de 2005). La gran legalización. *El Mundo*, pág. 2.
- Prieto, M. A. (2003 de enero de 13). El Gobierno impulsa más medidas para castigar con dureza a las mafias que trafican con inmigrantes. *ABC*, pág. 12.
- Pulido, B. (26 de agosto de 2004). Lamela pregunta al Gobierno quién va a financiar la sanidad de los inmigrantes. *El Mundo*, pág. 2.
- Redacción de El Mundo. (16 de enero de 2010). PSOE e IU señalan ahora a Torrejón de Ardoz. *El Mundo*, pág. 5.
- Reher, D., & Sánchez, B. A. (18 de febrero de 2009). *La excepcionalidad española*. Obtenido de elpais.com/diario/2009/02/18/opinion/1234911613_850215.html
- Remírez de Gamuza, C., & González, G. (17 de marzo de 2011). El PP advierte a Mas de un nuevo recurso ante el TC. *El Mundo*, pág. 11.
- Remírez de Ganuza, C. (20 de enero de 2010). El PP catalán pide un debate interno sobre el padrón y la Ley de Extranjería. *El Mundo*, pág. 14.
- Remírez de Ganuza, C. (10 de mayo de 2012). Los 'sin papeles' tendrán atención sanitaria por convenios con las ONG. *El Mundo*, pág. 12.
- Ribalaygue, J. (22 de enero de 2010). Marcha atrás del alcalde de Vic tras el informe oficial. *El Mundo*, pág. 5.
- Rigalt, C. (2 de octubre de 2005). La noche anda con los pies descalzos. *El Mundo*.
- Rius Sant, X. (7 de noviembre de 2003). *Extranjería, elecciones y convivencia*. Obtenido de http://elpais.com/diario/2003/11/07/catalunya/1068170841_850215.html
- Ródenas, V. (12 de noviembre de 2004). Una simple cédula y un domicilio, «arraigo» para impedir una deportación. *ABC*, pág. 13.
- Rodríguez, J. A. (3 de octubre de 2003). *El Congreso aprueba la nueva ley de Extranjería mientras el Gobierno ya negocia el reglamento*. Obtenido de http://elpais.com/diario/2003/10/03/espana/1065132021_850215.html

- S.E. (23 de febrero de 2011). El PP rechaza hacer los informes de arraigo si no hay más fondos. *ABC*, pág. 27.
- Sáiz-Pardo, M. (5 de febrero de 2004). El Consejo de la Abogacía cuestiona los pilares de la Ley de Extranjería. *Heraldo de Aragón*, pág. 23.
- Sáiz-Pardo, M. (5 de febrero de 2004). El Consejo de la Abogacía cuestiona los pilares de la Ley de Extranjería. *Heraldo de Aragón*, pág. 23.
- Sánchez, M. (19 de septiembre de 2008). El PSOE quiere aprobar ya el voto inmigrante para las municipales. *El Mundo*, pág. 22.
- Sastre, D. G. (29 de abril de 2010). Premio para los inmigrantes que aprendan catalán. *El Mundo*, pág. 18.
- Seco, R., & Choza, P. (16 de 12 de 2012). México recibe a los nuevos 'gachupines'. *El País*.
Obtenido de
http://sociedad.elpais.com/sociedad/2012/12/16/vidayartes/1355683241_924585.html.
- Segovia, J. L. (7 de mayo de 2012). La peor enfermedad. *El Mundo*, pág. 14.
- Serna, C. (4 de marzo de 2005). IU: «Están dejando sin formación a los 'sin papeles'». *El Mundo*, pág. 7.
- Serrano, M. I. (2 de diciembre de 2003). La llamada de «Pachamama». *ABC*, pág. 38.
- Serret, M. (28 de mayo de 2010). Lérida veta el 'burka' en edificios públicos. *El Mundo*, pág. 16.
- Servimedia. (26 de octubre de 2006). *Amnistía crítica al Gobierno por no aclarar la muerte de inmigrantes en Ceuta y Melilla*. Obtenido de
http://elpais.com/elpais/2005/10/26/actualidad/1130314620_850215.html
- Servimedia. (25 de febrero de 2006). *El presidente del CGPJ propone recortar derechos a los inmigrantes*. Obtenido de
elpais.com/diario/2006/02/25/espana/1140822019_850215.html
- Simón, P. (21 de enero de 2010). Una obligación y un derecho. *El Mundo*, pág. 4.
- Suárez, M. (13 de septiembre de 2006). López Aguilar avisa de nuevas rutas "sin control". *Heraldo de Aragón*, pág. 25.
- Valero, F. (5 de noviembre de 2005). 55.000 inmigrantes deben renovar el padrón antes del 22 de diciembre. *El Periódico de Aragón*, págs. 2-3.
- Valero, J. L. (11 de abril de 2004). Marcelino Iglesias: "Si el PP hubiera ganado en Aragón, yo habría tenido que convocar elecciones anticipadas". *Heraldo de Aragón*, pág. 22.
- Vancea, M. (5 de julio de 2005). Derecho a la dignidad. *La Vanguardia*, pág. 25.
- Villanueva, N., & Muñoz, P. (18 de septiembre de 2004). De la Vega rectifica a Caldera y el programa del PSOE y dice que no habrá voto para los inmigrantes. *ABC*, pág. 12.
- Villarejo, E. (3 de agosto de 2011). Marruecos se apropia de Ceuta y Melilla en pasaportes ilegales. *ABC*, pág. 28.

Villegas, J. D. (Ed.). (1813). *Discurso preliminar leído en las Cortes al presentar la Comisión de Constitución el proyecto de ella*. Madrid: Imprenta Tormentaria.

Villellas, A. (1 de diciembre de 2004). Rumí: «Nuestro objetivo es luchar contra la economía sumergida». *El Periódico de Aragón*, pág. 14.

Yanel, A. (11 de octubre de 2005). IU denunciará las expulsiones masivas ante el fiscal general. *El Mundo*, pág. 9.

Yanel, A. (18 de enero de 2010). El PP pide que Corbacho hable de Vic en el Congreso. *El Mundo*, pág. 17.

11 ANEXOS

11.1 Anexo nº 1: Cálculo del muestreo estratificado por diarios y años y asignación de números aleatorios mediante el programa EPIDAT 3.1

Tabla 11-1: Distribución de las piezas de *El País* por años

	EL PAÍS	
	AREAS	TAMAÑOS
2003	1	116
2004	2	126
2005	3	37
2006	4	29
2007	5	24
2008	6	51
2009	7	75
2010	8	59
2011	9	46
2012	10	74
2013	11	43
2014	12	80

Fuente: Elaboración propia

Asignación de números aleatorios aplicando las tablas precedentes en el programa EPIDAT 3.1. (El País)

[1] Muestreo aleatorio estratificado

Archivo de trabajo: C:\Users\Administrador\Desktop\Tesis Unidades **Diario EP.xls**

Tamaño poblacional: 729

Tamaño muestral previsto: 121

Estrato Sujetos

1	19
2	21
3	6
4	5
5	4
6	8
7	12
8	6
9	8
10	11
11	7
12	13

Tamaño muestral real: 120

Número de los sujetos seleccionados:

Estrato: 2003

3 6 14 24 25 26 28 37 57 64 68 85 87 99 105 107 110
112 115

Estrato: 2004

142 143 150 162 164 176 179 182 185 187 190 196 201 210
216 221 224 233 234 238 240

Estrato: 2005

243 251 252 262 276 278

Estrato: 2006

282 293 296 300 306

Estrato: 2007

311 319 323 324

Estrato: 2008

333 342 363 365 367 370 374 382

Estrato: 2009

390 391 394 397 428 432 442 444 445 455 456 458

Estrato: 2010

472 474 475 484 488 490

Estrato: 2011

497 501 507 516 521 528 530 539

Estrato: 2012

550 554 556 562 567 570 579 584 586 592 596

Estrato: 2013

610 627 635 639 640 646 649

Estrato: 2014

654 663 664 666 670 683 687 688 689 690 695 696 728

Tabla 11-2: Distribución de las piezas de *El Mundo* por años

	<i>EL MUNDO</i>	
	AREAS	TAMAÑOS
2003	1	109
2004	2	133
2005	3	107
2006	4	147
2007	5	35
2008	6	71
2009	7	73
2010	8	91
2011	9	33
2012	10	35
2013	11	12
2014	12	99

Fuente: Elaboración propia

Asignación de números aleatorios aplicando las tablas precedentes en el programa EPIDAT 3.1. (El Mundo)

[1] Muestreo aleatorio estratificado

Archivo de trabajo: C:\Users\Administrador\Desktop\Tesis Unidades **Diario EM.xls**

Tamaño poblacional: 939

Tamaño muestral previsto: 156

Estrato Sujetos

1	18
2	22
3	18
4	23
5	6
6	12
7	12
8	15
9	5
10	6
11	2
12	17

Tamaño muestral real: 156

Número de los sujetos seleccionados:

Estrato: 2003

8 19 21 26 30 43 44 47 50 56 63 66 67 72 73 76 93 102

Estrato: 2004

118 121 142 149 150 154 162 164 168 175 176 181 182 190 192 204
213 217 219 228 239 242

Estrato: 2005

250 255 259 270 279 286 301 307 308 322 325 328 329 335 336 338
342 346

Estrato: 2006

364 373 376 378 379 383 396 398 401 404 409 415 422 428 441
442 446 456 457 460 475 484 485

Estrato: 2007

490 491 499 504 511 522

Estrato: 2008

527 537 545 548 550 551 553 556 566 580 582 593

Estrato: 2009

597 604 612 620 632 639 647 648 649 650 662 666

Estrato: 2010

678 683 685 690 691 698 702 703 713 715 726 729 737 741
744

Estrato: 2011

774 776 778 782 785

Estrato: 2012

794 795 797 799 805 807

Estrato: 2013

834 836

Estrato: 2014

849 856 867 876 879 883 884 888 897 899 900 902 907 909 914 915
919

Tabla 11-3: Distribución de las piezas de ABC por años

	ABC	
	AREAS	TAMAÑOS
2003	1	200
2004	2	156
2005	3	94
2006	4	96
2007	5	30
2008	6	53
2009	7	58
2010	8	40
2011	9	13
2012	10	21
2013	11	15
2014	12	41

Fuente: Elaboración propia

Asignación de números aleatorios aplicando las tablas precedentes en el programa EPIDAT 3.1. (ABC)

Archivo de trabajo: C:\Program Files (x86)\Epidat 3.1\Ejemplos\Muestreo\Tesis Unidades Diario ABC.xls

Tamaño poblacional: 817

Tamaño muestral previsto: 134

Estrato Sujetos

2003	33
2004	26
2005	15
2006	16
2007	5
2008	9
2009	10
2010	7
2011	2
2012	3
2013	2
2014	7

Tamaño muestral real: 135

Número de los sujetos seleccionados:

Estrato: 2003

4	19	21	25	32	37	39	40	49	55	57	59	62	65	68	80	85	88
89	91	98	107	129	137	141	144	157	161	173	177	185	188	189			

Estrato: 2004

201	211	226	231	233	240	243	250	256	259	261	268	281	282	294	296
301	316	317	318	321	341	342	344	352	356						

Estrato: 2005

357	358	382	383	385	390	393	394	411	413	423	429	433	443	445

Estrato: 2006

455	466	467	478	481	484	495	514	522	523	526	527	540	541	545	546

Estrato: 2007

547	549	567	568	572

Estrato: 2008

582	588	593	597	599	603	608	610	621

Estrato: 2009

631	641	644	648	659	665	671	672	677	682

Estrato: 2010

694	696	700	712	715	718	721

Estrato: 2011

731	736

Estrato: 2012

741	753	758

Estrato: 2013

771	774

Estrato: 2014

777	781	788	796	797	798	807

Tabla 11-4: Distribución de las piezas de *La Vanguardia* por años

	LA VANGUARDIA	
	AREAS	TAMAÑOS
2003	1	91
2004	2	118
2005	3	37
2006	4	42
2007	5	28
2008	6	30
2009	7	38
2010	8	55
2011	9	17
2012	10	10*
2013	11	10*
2014	12	30

Fuente: Elaboración propia

* Hay que señalar que en el diario La Vanguardia hubo que asignar un tamaño de 10 piezas en los años 2012 y 2013, superior al real, ya que era necesario para obtener un resultado de al menos una pieza en el muestreo estratificado.

Asignación de números aleatorios aplicando las tablas precedentes en el programa EPIDAT 3.1. (La Vanguardia)

[1] Muestreo aleatorio estratificado

Archivo de trabajo: C:\Program Files (x86)\Epidat 3.1\Ejemplos\Muestreo\Tesis Unidades Diario LV.xls

Tamaño poblacional: 506

Tamaño muestral previsto: 81

Estrato Sujetos

1	15
2	19
3	6
4	7
5	4
6	5
7	6
8	9
9	3
10	2
11	1
12	5

Tamaño muestral real: 82

En 10 se subió de 8 a 10

En 11 se subió de 1 a 10

Número de los sujetos seleccionados:

Estrato: 2003

2 4 9 14 20 27 34 35 43 46 59 64 72 79 80

Estrato: 200493 98 103 107 115 119 122 126 128 129 138 142 143 157 170 171
179 188 189**Estrato: 2005**

210 217 227 228 231 245

Estrato: 2006

252 253 257 262 265 268 284

Estrato: 2007

291 303 304 311

Estrato: 2008

320 326 327 330 334

Estrato: 2009

354 356 367 369 375 376

Estrato: 2010385 389 406 412 422 429 432
434 439**Estrato: 2011**

450 452 454

Estrato: 2012

458 463

Estrato: 2013

465

Estrato: 2014

477 478 482 491 492

11.2 Anexo nº 2: Libro de códigos y hoja de instrucciones para el análisis de contenido cuantitativo

1. **NÚMERO DE LA UNIDAD DE ANÁLISIS:** número de la pieza periodística donde se mencionan las palabras “ley” y “extranjería”.
2. **FECHA (de publicación de la pieza):** DD/MM/AAAA.
3. **PERIÓDICO:**
 1. El País.
 2. El Mundo.
 3. ABC.
 4. Heraldo de Aragón.
 5. El Periódico de Aragón.
 6. La Vanguardia.

Variables formales

4. AUTORÍA:

1. Redacción (incluido periodista del medio y editorial).
2. Agencias.
3. Redacción más Agencia.
4. Columnista.
5. Colaborador.
6. Lector (Cartas del Director).
7. Otros.

5. GÉNERO PERIODÍSTICO:

1. Noticia.
2. Reportaje.
3. Entrevista.
4. Crónica.
5. Columna / Artículo de opinión.
6. Editorial.
7. Carta del lector.
8. Otro.

6. FUENTE PRINCIPAL DE LA PIEZA: De quién se obtiene la información para redactar la pieza de forma preferente. ¿Cuál de estas entidades aparece como fuente principal?

1. Gobierno / Administración Central (excepto cuerpos de seguridad).
2. Gobierno / Administración de Comunidad Autónoma (excepto cuerpos de seguridad).
3. Diputación provincial / comarca.
4. Ayuntamiento (excepto cuerpos de seguridad).
5. Cuerpos y fuerzas de Seguridad (Policía /Guardia Civil / Policía autonómica o local u otros).
6. Unión Europea.
7. Organización internacional.
8. Miembro del partido político del Gobierno.
9. Miembro del partido político en la oposición.
10. ONG.
11. Sindicato.
12. Iglesia Católica.
13. Abogado.
14. Asociación de inmigrantes.
15. Testimonio de persona inmigrante.

16. El propio medio de comunicación: Editorial.
17. El propio medio de comunicación: Periodista / Columnista.
18. Agencia de noticias.
19. Defensor del Pueblo o equivalente en una Comunidad Autónoma.
20. Tribunales de justicia /CGPJ.
21. Experto.
22. Otros.
23. No consta, desconocida o anónima.

7. SI LA FUENTE PRINCIPAL ES UN REPRESENTANTE DE UN PARTIDO POLÍTICO O GOBIERNO CENTRAL, AUTONÓMICO O LOCAL, ¿DE QUÉ SIGNO ES?

1. PSOE/PSC.
2. PP/AP.
3. IU/PCE/INICIATIVA PER CAT.
4. UPyD.
5. CIU.
6. PNV.
7. COALICIÓN CANARIA.
8. PAR.
9. CHA.
10. ESQUERRA REP. CATALUÑA.
11. CIUTADANS.
12. PODEMOS.
13. Otro.

8. FUENTE SECUNDARIA DE LA PIEZA: De quién se obtiene la información para redactar la pieza de forma menor o incidental. ¿Cuál/es de estas entidades aparece como una fuente secundaria?

8.1. Gobierno / Administración Central (excepto cuerpos de seguridad).

- 1 = Sí.
- 2 = No.

8.2. Gobierno / Administración Comunidad Autónoma (excepto cuerpos de seguridad).

- 1 = Sí.
- 2 = No.

8.3. Diputación provincial / comarca.

- 1 = Sí.
- 2 = No.

8.4. Ayuntamiento (excepto cuerpos de seguridad).

- 1 = Sí.
- 2 = No.

8.5. Cuerpos y fuerzas de Seguridad (Policía /Guardia Civil / Policía autonómica o local u otros).

- 1 = Sí.
- 2 = No.

8.6. Unión Europea.

- 1 = Sí.
- 2 = No.

8.7. Organización internacional.

- 1 = Sí.
- 2 = No.

8.8. Partido político del Gobierno.

- 1 = Sí.
- 2 = No.

8.9. Partido político en la oposición.

- 1 = Sí.
- 2 = No.

8.10. ONG.

- 1 = Sí.
2 = No.
- 8.11.** Sindicato.
1 = Sí.
2 = No.
- 8.12.** Iglesia Católica.
1 = Sí.
2 = No.
- 8.13.** Abogado.
1 = Sí.
2 = No.
- 8.14.** Asociaciones de inmigrantes.
1 = Sí.
2 = No.
- 8.15.** Testimonios de los inmigrantes.
1 = Sí.
2 = No.
- 8.16.** El propio medio de comunicación: Editorial.
1 = Sí.
2 = No.
- 8.17.** El propio medio de comunicación: Periodista / Columnista.
1 = Sí.
2 = No.
- 8.18.** Agencia de noticias.
1 = Sí.
2 = No.
- 8.19.** Defensor del Pueblo o equivalente en una Comunidad Autónoma.
1 = Sí.
2 = No.
- 8.20.** Tribunales de justicia/CGPJ.
1 = Sí.
2 = No.
- 8.21.** Experto.
1 = Sí.
2 = No.
- 8.22.** Otros.
1 = Sí.
2 = No.
- 8.23.** No consta, es desconocida o anónima.
1 = Sí.
2 = No.

9. SI LA FUENTE SECUNDARIA ES UN REPRESENTANTE DE UN PARTIDO POLÍTICO O GOBIERNO CENTRAL, AUTONÓMICO O LOCAL, ¿DE QUÉ SIGNO ES? Se responderá a esta pregunta si son varios los representantes de partidos políticos que se han usado como fuente secundaria.

- 9.1.** PSOE/PSC.
1 = Sí.
2 = No.
- 9.2.** PP/AP.
1 = Sí.
2 = No.
- 9.3.** IU/PCE.
1 = Sí.
2 = No.
- 9.4.** UPyD.
1 = Sí.

- 2 = No.
- 9.5. CIU.**
1 = Sí.
2 = No.
- 9.6. PNV.**
1 = Sí.
2 = No.
- 9.7. COALICIÓN CANARIA.**
1 = Sí.
2 = No.
- 9.8. PAR.**
1 = Sí.
2 = No.
- 9.9. CHA.**
1 = Sí.
2 = No.
- 9.10. ESQUERRA REP. CATALUÑA.**
1 = Sí.
2 = No.
- 9.11. CIUTADANS.**
1 = Sí.
2 = No.
- 9.12. PODEMOS.**
1 = Sí.
2 = No.
- 9.13. Otro.**
1 = Sí.
2 = No.

Variables de contenido

10. EN RELACIÓN CON LA TEMÁTICA JURÍDICA SOBRE INMIGRACIÓN QUE SE ABORDA EN LA PIEZA

Se menciona alguna de las siguientes cuestiones jurídicas en la pieza:

10.1. Evolución de la normativa de extranjería (2003-2013).

10.1.1. Reforma de la LOEX (2003).

- 1 = Sí.
2 = No.

10.1.2. Reglamento de 2004.

- 1 = Sí.
2 = No.

10.1.3. Elecciones de 2008: propuestas sobre inmigración.

- 1 = Sí.
2 = No.

10.1.4. Reforma de la LOEX de 2009. Debates previos y posicionamientos.

- 1 = Sí.
2 = No.

10.1.5. Reglamento de 2011.

- 1 = Sí.
2 = No.

10.1.6. Crisis económica y aplicación de la LOEX.

- 1 = Sí.
2 = No.

10.2. LOEX como instrumento en las políticas públicas sobre inmigración

- 10.2.1.** Políticas públicas sobre la inmigración, tanto estatal como autonómica, en relación con la LOEX.
 - 1 = Sí.
 - 2 = No.
- 10.2.2.** Control de entrada y residencia de los inmigrantes.
 - 1 = Sí.
 - 2 = No.
- 10.2.3.** La regularización de inmigrantes.
 - 1 = Sí.
 - 2 = No.
- 10.2.4.** Inmigrantes y trabajo.
 - 1 = Sí.
 - 2 = No.
- 10.2.5.** Derechos de los extranjeros.
 - 1 = Sí.
 - 2 = No.
- 10.2.6.** La reagrupación familiar.
 - 1 = Sí.
 - 2 = No.
- 10.2.7.** LOEX e integración.
 - 1 = Sí.
 - 2 = No.
- 10.2.8.** El papel de la UE en materia de inmigración según los actores sociales y políticos españoles y su influencia en la normativa española.
 - 1 = Sí.
 - 2 = No.

10.3. El efecto de la normativa de extranjería en los colectivos inmigrantes.

- 10.3.1.** Aspecto humano que conlleva la aplicación de la LOEX para los inmigrantes.
 - 1 = Sí.
 - 2 = No.
- 10.3.2.** La relación entre incumplir la LOEX y la delincuencia o la criminalización del inmigrante.
 - 1 = Sí.
 - 2 = No.
- 10.3.3.** Mujeres inmigrantes y LOEX.
 - 1 = Sí.
 - 2 = No.
- 10.3.4.** Menores inmigrantes y LOEX.
 - 1 = Sí.
 - 2 = No.
- 10.3.5.** Los Centros de Internamiento de Extranjeros.
 - 1 = Sí.
 - 2 = No.
- 10.3.6.** Trámites administrativos de extranjería.
 - 1 = Sí.
 - 2 = No.

10.4. Posicionamientos de diversos actores políticos y sociales frente a normativa de extranjería.

- 10.4.1.** Posicionamientos de partidos políticos sobre la LOEX.
 - 1 = Sí.
 - 2 = No.
- 10.4.2.** El papel de los abogados y los órganos judiciales en relación con la LOEX.
 - 1 = Sí.
 - 2 = No.
- 10.4.3.** El papel del Defensor del Pueblo y la LOEX.

1 = Sí.
2 = No.

10.4.4. Iglesia Católica: posición frente a la LOEX.

1 = Sí.
2 = No.

10.4.5. Sindicatos y LOEX.

1 = Sí.
2 = No.

10.4.6. ONG y LOEX.

1 = Sí.
2 = No.

10.4.7. Inmigrantes y LOEX.

1 = Sí.
2 = No.

10.4.8. Personas no inmigrantes y LOEX.

1 = Sí.
2 = No.

10.4.9. Periodistas se posicionan sobre la LOEX.

1 = Sí.
2 = No.

11. EN RELACIÓN CON EL MODELO DE GESTIÓN DE LA MULTICULTURALIDAD DE ZAPATA-BARRERO:

¿Qué tipo de política del discurso pro-activa o re-activa se presenta en la pieza?

1. Únicamente re-activo: **tradicionalismo**.
2. Únicamente re-activo: **ciudadanismo**.
3. Únicamente pro-activo: **igualdad**.
4. Únicamente pro-activo: **ciudadanía**.
5. **Mixto doblemente re-activo**: tradicionalismo / ciudadanismo.
6. **Mixto doblemente pro-activo**: igualdad / ciudadanía.
7. Mixto re-activo: **tradicionalismo** / pro-activo: **igualdad**.
8. Mixto re-activo: **tradicionalismo** / pro-activo: **ciudadanía**.
9. Mixto re-activo: **ciudadanismo** / pro-activo: **igualdad**.
10. Mixto re-activo: **ciudadanismo** / pro-activo: **ciudadanía**.
11. **Ninguno** o no se identifica con claridad.

HOJA DE INSTRUCCIONES DEL LIBRO DE CÓDIGOS

1. Se codificarán todas las noticias, reportajes, crónicas, entrevistas, cartas de lectores, artículos de opinión y editoriales que incluyan las palabras “ley” y “extranjería” aplicadas al ámbito español.
2. No se codificarán suplementos, la cartelera, la programación televisiva, ofertas de empleo, anuncios oficiales y por palabras, esquelas, la publicidad, el santoral, las efemérides, horarios de misa y farmacia de guardia, el horóscopo, los pasatiempos, resultados de juegos de azar u otro tipo de informaciones que no estén detalladas en el punto 1.
3. Se dejarán en blanco aquellas variables en las que no se mencione el asunto contemplado.
4. Las unidades de análisis divididas y repartidas a lo largo de varias páginas serán codificadas como una misma pieza. Un ejemplo puede ser una noticia que aparece en portada y sigue en el interior del diario.
5. Una unidad de análisis es aquella pieza periodística que generalmente está firmada, viene encabezada por un titular independiente y goza de entidad propia, es decir, que no se ciñe a una página concreta, pudiendo aparecer dividida a lo largo de varias páginas. Se codifican como piezas diferentes aquellas piezas que posean titular independiente, aunque aparezcan bajo el mismo marco.
6. Cuando en una unidad de análisis no se mencione el asunto contemplado por una variable, ésta se dejará en blanco y se pasará a la siguiente.
7. En la **variable 1** el investigador marcará, al igual que en la pieza oportuna, el número de la unidad de análisis. Por este motivo, es importante que tanto en la hoja de codificación, como en el texto periodístico y la pieza periodística analizada se indique el citado número.
8. En la **variable 2** el formato para señalar la fecha es dd/mm/aaaa. Por ejemplo, 18/07/2010.
9. En la **variable 4**, el valor *redacción* incluye a los redactores con nombre y apellido (J. L. Castro), a la firma el propio medio (ABC), al equipo redactor (Redacción), al editorial y cuando no aparece firma alguna. Por otro lado, podemos encontrar noticias de *agencias* (EFE; Europa Press, Reuters, etc.). Entenderemos por *columnista* al firmante de los textos de opinión que forma parte del medio, mientras los *colaboradores* son autores externos al periódico que elaboran un texto de opinión.
10. En la **variable 6** (fuente principal), se trata de determinar a quién da el autor de la pieza más voz sobre la información que se transmite. Para ello, se tendrá en cuenta la

importancia que se muestre en el texto, la aparición en titular/es principal y secundarios, entradilla (lead), número de menciones totales, etc. A partir de aquí, el resto de fuentes serán secundarias y se hará constar en la **variable 7**, de forma dicotómica, es decir, si aparecen o no las posibles fuentes.

11. En la **variable 10**, se indicará de forma dicotómica si existe o no en la pieza la temática citada. Es posible que en una misma pieza aparezcan varias temáticas, por lo que se indicará “Sí” tantas veces como corresponda.

11.3 Anexo nº 3: Tablas

Tabla 11-5: Extranjeros con certificado de registro/tarjeta de residencia o en situación irregular (2001-2011)

Año	Total extranjeros	Con certificado de registro o tarjeta de residencia	En situación irregular	En situación irregular (porcentaje sobre el total)
2001	1.370.657	1.109.060	261.597	19,09%
2002	1.977.946	1.324.001	653.945	33,06%
2003	2.664.168	1.647.011	1.017.157	38,18%
2004	3.034.326	1.977.291	1.057.035	34,84%
2005	3.730.610	2.738.932	991.678	26,58%
2006	4.144.166	3.021.808	1.122.358	27,08%
2007	4.519.554	3.979.014	540.540	11,96%
2008	5.268.762	4.473.499	795.263	15,09%
2009	5.648.671	4.791.232	857.439	15,18%
2010	5.747.734	4.926.608	821.126	14,29%
2011	5.751.487	5.251.094	500.393	8,70%

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Ministerio de Trabajo e Inmigración⁸²

⁸² Los datos referidos a los extranjeros en situación regular, con certificado de registro, si son ciudadanos de la UE o con permiso de residencia si son extracomunitarios, han sido obtenidos del Anuario de estadísticas del Ministerio de Trabajo e Inmigración. Para determinar los extranjeros en situación irregular hemos restado de la población total de extranjeros declarada en el Padrón Municipal de habitantes el número de extranjeros en situación legal.

Tabla 11-6: Presencia de los partidos políticos como fuente principal, en porcentaje, dentro de cada diario (2003-2014)

Partido político	El País	El Mundo	ABC	Heraldo de Aragón	El Periódico de Aragón	La Vanguardia	TOTAL
PSOE/PSC	50,9%	48,0%	51,7%	68,1%	45,9%	44,0%	51,9%
PP/AP	43,6%	40,0%	34,5%	31,9%	21,6%	40,0%	36,0%
IU/PCE/INICIATIVA	3,6%	1,3%	0,0%	0,0%	10,8%	0,0%	2,4%
UPyD	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
CiU	1,8%	5,3%	6,9%	0,0%	0,0%	12,0%	4,0%
PNV	0,0%	0,0%	1,7%	0,0%	0,0%	0,0%	0,3%
C.CANARIA	0,0%	1,3%	5,2%	0,0%	2,7%	0,0%	1,7%
PAR	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
CHA	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	18,9%	4,0%	2,7%
ESQUERRA REP. CAT.	0,0%	2,7%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,7%
CIUDADANOS	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
PODEMOS	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
OTRO	0,0%	1,3%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,3%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fuente: Elaboración propia

Tabla 11-7: Porcentaje de presencia en el conjunto de diarios de los partidos políticos cuando son fuente principal durante el gobierno del PP (01/01/2003-01/04/2004; 21/11/2011-31/12/2014)

Partido político	% aparición en el conjunto de los medios
PP	76,7%
PSOE/PSC	11,1%
CiU	5,6%
CHA	3,3%
IU/PCE/INICIATIVA	2,2%
PNV	1,1%
UPyD	0,0%
C.CANARIA	0,0%
PAR	0,0%
ESQUERRA REP. CAT.	0,0%
CIUDADANOS	0,0%
PODEMOS	0,0%
OTRO	0,0%
Total	100%

Fuente: Elaboración propia

Tabla 11-8: Porcentaje de presencia de los partidos políticos cuando son fuente principal durante el gobierno del PSOE (02/04/2004 -20/11/2011)

Partido político	% aparición en el conjunto de los medios
PSOE/PSC	69,6%
PP	18,4%
CiU	3,4%
IU/PCE/INICIATIVA	2,4%
C.CANARIA	2,4%
CHA	2,4%
ESQUERRA REP. CAT.	1,0%
OTRO	0,5%
UPyD	0,0%
PNV	0,0%
PAR	0,0%
CIUDADANOS	0,0%
PODEMOS	0,0%
Total	100,0%

Fuente: Elaboración propia

Tabla 11-9: Porcentaje de presencia partidos políticos como fuente principal por diarios durante el gobierno del PP (01/01/2003-01/04/2004; 21/11/2011-31/12/2014)

Partido político	El País	El Mundo	ABC	Heraldo de Aragón	El Periódico de Aragón	La Vanguardia	TOTAL
PSOE/PSC	5,9%	10,5%	22,7%	18,2%	0,0%	0,0%	11,1%
PP	94,1%	78,9%	63,6%	81,8%	61,5%	87,5%	76,7%
IU/PCE/INICIATIVA	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	15,4%	0,0%	2,2%
UPyD	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
CiU	0,0%	10,5%	9,1%	0,0%	0,0%	12,5%	5,6%
PNV	0,0%	0,0%	4,5%	0,0%	0,0%	0,0%	1,1%
C.CANARIA	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
PAR	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
CHA	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	23,1%	0,0%	3,3%
ESQUERRA REP. CAT.	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
CIUDADANOS	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
PODEMOS	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
OTRO	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fuente: Elaboración propia

Tabla 11-10: Porcentaje de presencia partidos políticos como fuente principal por diarios durante el Gobierno del PSOE (02/04/2004 -20/11/2011)

Partido político	El País	El Mundo	ABC	Heraldo de Aragón	El Periódico de Aragón	La Vanguardia	Total en conjunto de medios
PSOE/PSC	71,1%	60,7%	69,4%	83,3%	70,8%	64,7%	69,6%
PP	21,1%	26,8%	16,7%	16,7%	0,0%	17,6%	18,4%
IU/PCE/INICIATIVA	5,3%	1,8%	0,0%	0,0%	8,3%	0,0%	2,4%
UPyD	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
CiU	2,6%	3,6%	5,6%	0,0%	0,0%	11,8%	3,4%
PNV	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
C.CANARIA	0,0%	1,8%	8,3%	0,0%	4,2%	0,0%	2,4%
PAR	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
CHA	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	16,7%	5,9%	2,4%
ESQUERRA REP. CAT.	0,0%	3,6%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	1,0%
CIUDADANOS	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
PODEMOS	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
OTRO	0,0%	1,8%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,5%
TOTAL	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fuente: Elaboración propia

Tabla 11-11: Retóricas predominantes, según las fuentes principales del conjunto de medios

	Tradicionalismo		Ciudadanismo		Igualdad		Ciudadanía		Trad. y ciudadanismo		Igualdad y ciudadanía		Trad. e Igualdad		Trad. y ciudadanía		Ciudadanismo e igualdad		Ciudadanismo y ciudadanía		Ninguno o no se identifica		Total	
	Nº ref.	Porc. dentro de la fuente	Nº ref.	Porc. dentro de la fuente	Nº ref.	Porc. dentro de la fuente	Nº ref.	Porc. dentro de la fuente	Nº ref.	Porc. dentro de la fuente	Nº ref.	Porc. dentro de la fuente	Nº ref.	Porc. dentro de la fuente	Nº ref.	Porc. dentro de la fuente	Nº ref.	Porc. dentro de la fuente	Nº ref.	Porc. dentro de la fuente	Nº ref.	Porc. dentro de la fuente	Nº ref.	Porc. dentro de la fuente
Gobierno o Adm. central	45	22,2%	35	17,2%	47	23,2%	4	2,0%	7	3,4%	2	1,0%	12	5,9%	0	0,0%	17	8,4%	2	1,0%	32	15,8%	203	100,0%
Gobierno o Adm. autonómica	13	33,3%	5	12,8%	6	15,4%	2	5,1%	4	10,3%	1	2,6%	0	0,0%	0	0,0%	4	10,3%	0	0,0%	4	10,3%	39	100,0%
Diputación prov./comarca	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
Ayuntamiento	3	27,3%	1	9,1%	1	9,1%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	1	9,1%	0	0,0%	1	9,1%	0	0,0%	4	36,4%	11	100,0%
Cuerpos de seguridad	81	84,4%	0	0,0%	2	2,1%	0	0,0%	1	1,0%	0	0,0%	2	2,1%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	10	10,4%	96	100,0%
Unión Europea	1	33,3%	0	0,0%	1	33,3%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	1	33,3%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	3	100,0%
Organización internacional	0	0,0%	1	100,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	1	100,0%
Miembro de partido político del Gobierno	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	1	100,0%	0	0,0%	1	100,0%
Miembro de partido político de la oposición	7	11,9%	14	23,7%	11	18,6%	3	5,1%	3	5,1%	0	0,0%	2	3,4%	1	1,7%	10	16,9%	0	0,0%	8	13,6%	59	100,0%
ONG	0	0,0%	0	0,0%	47	82,5%	3	5,3%	0	0,0%	1	1,8%	1	1,8%	0	0,0%	1	1,8%	0	0,0%	4	7,0%	57	100,0%
Sindicato	1	2,1%	2	4,3%	32	68,1%	0	0,0%	0	0,0%	1	2,1%	2	4,3%	0	0,0%	1	2,1%	0	0,0%	8	17,0%	47	100,0%
Iglesia Católica	0	0,0%	0	0,0%	2	100,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	2	100,0%
Abogado	1	4,0%	0	0,0%	12	48,0%	2	8,0%	0	0,0%	2	8,0%	2	8,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	6	24,0%	25	100,0%
Asociación de inmigrantes	0	0,0%	1	7,1%	11	78,6%	0	0,0%	0	0,0%	1	7,1%	1	7,1%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	14	100,0%
Testimonio de inmigrante	5	12,8%	0	0,0%	26	66,7%	5	12,8%	0	0,0%	0	0,0%	2	5,1%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	1	2,6%	39	100,0%
El propio medio de comunicación (Editorial)	4	14,3%	7	25,0%	7	25,0%	1	3,6%	3	10,7%	1	3,6%	0	0,0%	0	0,0%	2	7,1%	1	3,6%	2	7,1%	28	100,0%
El propio medio de com. (periodista o columnista)	3	8,6%	4	11,4%	15	42,9%	1	2,9%	1	2,9%	1	2,9%	3	8,6%	0	0,0%	2	5,7%	0	0,0%	5	14,3%	35	100,0%

Agencia de noticias	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
Defensor del Pueblo o equivalente CCAA	4	25,0%	1	6,3%	5	31,3%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	2	12,5%	0	0,0%	1	6,3%	0	0,0%	3	18,8%	16	100,0%
Tribunales de Justicia o CGPJ	3	10,3%	1	3,4%	16	55,2%	0	0,0%	1	3,4%	0	0,0%	1	3,4%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	7	24,1%	29	100,0%
Experto	2	15,4%	0	0,0%	5	38,5%	1	7,7%	1	7,7%	1	7,7%	1	7,7%	0	0,0%	1	7,7%	0	0,0%	1	7,7%	13	100,0%
Otros	11	32,4%	2	5,9%	12	35,3%	1	2,9%	0	0,0%	0	0,0%	1	2,9%	0	0,0%	0	0,0%	1	2,9%	6	17,6%	34	100,0%
No consta, desconocida o anónima	7	33,3%	0	0,0%	8	38,1%	2	9,5%	1	4,8%	0	0,0%	1	4,8%	0	0,0%	1	4,8%	0	0,0%	1	4,8%	21	100,0%
TOTAL	191	24,7%	74	9,6%	266	34,4%	25	3,2%	22	2,8%	11	1,4%	35	4,5%	1	0,1%	41	5,3%	5	0,6%	102	13,2%	773	100,0%

Fuente: Elaboración propia

Tabla 11-12: Retóricas predominantes, según las fuentes secundarias del conjunto de medios

	Tradicionalismo		Ciudadanismo		Igualdad		Ciudadanía		Trad. y ciudadanismo		Igualdad y ciudadanía		Trad. e Igualdad		Trad. y ciudadanía		Ciudadanismo e igualdad		Ciudadanismo y ciudadanía		Ninguno o no se identifica		Total	
	Nº ref.	Porc. dentro de la fuente	Nº ref.	Porc. dentro de la fuente	Nº ref.	Porc. dentro de la fuente	Nº ref.	Porc. dentro de la fuente	Nº ref.	Porc. dentro de la fuente	Nº ref.	Porc. dentro de la fuente	Nº ref.	Porc. dentro de la fuente	Nº ref.	Porc. dentro de la fuente	Nº ref.	Porc. dentro de la fuente	Nº ref.	Porc. dentro de la fuente	Nº ref.	Porc. dentro de la fuente	Nº ref.	Porc. dentro de la fuente
Gobierno o Adm. central	11	28,2%	3	7,7%	11	28,2%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	5	12,8%	0	0,0%	3	7,7%	0	0,0%	6	15,4%	39	100,0%
Gobierno o Adm. autonómica	7	25,9%	3	11,1%	7	25,9%	1	3,7%	2	7,4%	0	0,0%	1	3,7%	0	0,0%	3	11,1%	0	0,0%	3	11,1%	27	100,0%
Diputación prov./comarca	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
Ayuntamiento	1	50,0%	0	0,0%	1	50,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	2	100,0%
Cuerpos de seguridad	8	40,0%	0	0,0%	6	30,0%	0	0,0%	3	15,0%	0	0,0%	2	10,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	1	5,0%	20	100,0%
Unión Europea	1	33,3%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	1	33,3%	0	0,0%	1	33,3%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	3	100,0%
Organización internacional	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
Miembro de partido político del Gobierno	0	0,0%	5	33,3%	2	13,3%	1	6,7%	1	6,7%	0	0,0%	2	13,3%	0	0,0%	3	20,0%	1	6,7%	0	0,0%	15	100,0%
Miembro de partido político de la oposición	16	19,0%	17	20,2%	15	17,9%	3	3,6%	1	1,2%	0	0,0%	4	4,8%	1	1,2%	17	20,2%	2	2,4%	8	9,5%	84	100,0%
ONG	9	15,3%	5	8,5%	25	42,4%	1	1,7%	1	1,7%	1	1,7%	9	15,3%	0	0,0%	7	11,9%	0	0,0%	1	1,7%	59	100,0%
Sindicato	7	19,4%	3	8,3%	15	41,7%	0	0,0%	1	2,8%	0	0,0%	2	5,6%	0	0,0%	5	13,9%	1	2,8%	2	5,6%	36	100,0%
Iglesia Católica	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	1	100,0 %	0	0,0%	0	0,0%	1	100,0%
Abogado	3	7,0%	0	0,0%	25	58,1%	3	7,0%	0	0,0%	1	2,3%	5	11,6%	0	0,0%	3	7,0%	0	0,0%	3	7,0%	43	100,0%
Asociación de inmigrantes	3	13,0%	1	4,3%	7	30,4%	2	8,7%	0	0,0%	0	0,0%	1	4,3%	0	0,0%	7	30,4%	1	4,3%	1	4,3%	23	100,0%
Testimonio de inmigrante	0	0,0%	0	0,0%	10	66,7%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	1	6,7%	0	0,0%	2	13,3%	0	0,0%	2	13,3%	15	100,0%
El propio medio de comunicación (Editorial)	0	0,0%	1	100,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	1	100,0%

El propio medio de comunicación (periodista o columnista)	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
Agencia de noticias	2	40,0%	1	20,0%	2	40,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	5	100,0%
Defensor del Pueblo o equivalente CCAA	3	33,3%	0	0,0%	3	33,3%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	1	11,1%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	2	22,2%	9	100,0%
Tribunales de Justicia o CGPJ	0	0,0%	0	0,0%	1	25,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	2	50,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	1	25,0%	4	100,0%
Experto	1	50,0%	0	0,0%	1	50,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	2	100,0%
Otros	1	6,7%	0	0,0%	8	53,3%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	3	20,0%	0	0,0%	1	6,7%	0	0,0%	2	13,3%	15	100,0%		
No consta, desconocida o anónima	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
TOTAL	191	24,7%	74	9,6%	266	34,4%	25	3,2%	22	2,8%	11	1,4%	35	4,5%	1	0,1%	41	5,3%	5	0,6%	102	13,2%	773	100,0%		

Fuente: Elaboración propia

Tabla 11-13: Tipología de retóricas, en el conjunto de diarios, en relación con los partidos políticos como fuente principal

	Tradicionalismo		Ciudadanismo		Igualdad		Ciudadanía		Trad. y ciudadanismo		Igualdad y ciudadanía		Trad. e Igualdad		Trad. y ciudadanía		Ciudadanismo e igualdad		Ciudadanismo y ciudadanía		Ninguno o no se identifica		Total	
Partidos políticos como fuente principal	Nº ref.	Porc. dentro de la fuente	Nº ref.	Porc. dentro de la fuente	Nº ref.	Porc. dentro de la fuente	Nº ref.	Porc. dentro de la fuente	Nº ref.	Porc. dentro de la fuente	Nº ref.	Porc. dentro de la fuente	Nº ref.	Porc. dentro de la fuente	Nº ref.	Porc. dentro de la fuente	Nº ref.	Porc. dentro de la fuente	Nº ref.	Porc. dentro de la fuente	Nº ref.	Porc. dentro de la fuente	Nº ref.	Porc. dentro de la fuente
PSOE/PSC	29	18,8%	20	13,0%	45	29,2%	6	3,9%	1	0,0	3	1,9%	6	3,9%	0	0,0	15	9,7%	3	1,9%	26	16,9%	154	100,0%
PP/AP	27	25,2%	28	26,2%	7	6,5%	0	0,0%	7	0,1	0	0,0%	7	6,5%	1	0,0	15	14,0%	0	0,0%	15	14,0%	107	100,0%
IU/PCE/INICIATIVA	0	0,0%	0	0,0%	4	57,1%	1	14,3%	0	0,0	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0	0	0,0%	0	0,0%	2	28,6%	7	100,0%
UPyD	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
CiU	2	16,7%	4	33,3%	2	16,7%	0	0,0%	2	0,2	0	0,0%	1	8,3%	0	0,0	1	8,3%	0	0,0%	0	0,0%	12	100,0%
PNV	0	0,0%	0	0,0%	1	100,0%	0	0,0%	0	0,0	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	1	100,0%
C.CANARIA	3	60,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	2	0,4	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	5	100,0%
PAR	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
CHA	2	25,0%	0	0,0%	4	50,0%	2	25,0%	0	0,0	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	8	100,0%
ESQUERRA REP. CAT.	0	0,0%	0	0,0%	1	50,0%	0	0,0%	0	0,0	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0	0	0,0%	0	0,0%	1	50,0%	2	100,0%
CIUDADANOS	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
PODEMOS	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
OTRO	1	100,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	1	100,0%
TOTAL	64	21,5%	52	17,5%	64	21,5%	9	3,0%	12	0,0	3	1,0%	14	4,7%	1	0,0	31	10,4%	3	1,0%	44	14,8%	297	100,0%

Fuente: Elaboración propia

Tabla 11-14: Tipología de retóricas, en el conjunto de diarios, en relación con los partidos políticos como fuente secundaria

Partido político como fuente secundaria	Tradicionalismo	Ciudadanismo	Igualdad	Ciudadanía	Tradicionalismo y ciudadanismo	Igualdad y ciudadanía	Tradicionalismo e igualdad	Tradicionalismo o y ciudadanía	Ciudadanismo e igualdad	Ciudadanismo y ciudadanía	Ninguno o no se identifica	Nº total de ref. por fuente	Porc. total por fuente
PP/AP	22,2%	16,7%	19,4%	2,8%	2,8%	0,0%	9,7%	0,0%	18,1%	2,8%	5,6%	72	100,0%
PSOE/PSC	20,4%	24,1%	13,0%	0,0%	3,7%	0,0%	9,3%	1,9%	11,1%	1,9%	14,8%	54	100,0%
CIU	10,7%	32,1%	14,3%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	3,6%	25,0%	3,6%	10,7%	28	100,0%
IU/PCE/INICIATIVA	7,4%	14,8%	18,5%	3,7%	0,0%	0,0%	7,4%	3,7%	22,2%	7,4%	14,8%	27	100,0%
ERC	10,0%	30,0%	20,0%	0,0%	0,0%	0,0%	10,0%	0,0%	20,0%	0,0%	10,0%	10	100,0%
PNV	0,0%	11,1%	33,3%	0,0%	0,0%	0,0%	11,1%	0,0%	44,4%	0,0%	0,0%	9	100,0%
C.CANARIA	44,4%	11,1%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	33,3%	11,1%	0,0%	9	100,0%
CHA	0,0%	0,0%	20,0%	20,0%	0,0%	0,0%	20,0%	0,0%	0,0%	20,0%	20,0%	5	100,0%
PAR	0,0%	0,0%	0,0%	50,0%	0,0%	0,0%	25,0%	0,0%	0,0%	25,0%	0,0%	4	100,0%
OTRO	0,0%	0,0%	50,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	50,0%	0,0%	2	100,0%
UPyD	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	100,0%	0,0%	0,0%	1	100,0%
CIUDADANOS	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	100,0%	1	100,0%
PODEMOS	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0	0,0%

Fuente: Elaboración propia

