



Post-print publicat a:

Guillén, Francesc i Vallès, Lola. Inmigrante e inseguridad: ¿un problema de delincuencia o de victimización? A: Agra, Cândido da ... [et al.] (ed.). *La Seguridad en la Sociedad del riesgo. Un debate abierto* (pp. 303-325). Barcelona: Atelier, 2003.

INMIGRANTE E INSEGURIDAD: ¿UN PROBLEMA DE DELINCUENCIA O DE VICTIMIZACIÓN?

FRANCESC GUILLÉN. Escola de Policia de Catalunya

LOLA VALLÈS. Escola de Policia de Catalunya

1. PROCESOS DE DEFINICIÓN DEL INMIGRANTE NO COMUNITARIO COMO GRUPO DE RIESGO

El inmigrante no comunitario es el vivo retrato del extraño, del diferente, es distinto de etnia, habla un lenguaje que no entendemos y a menudo tiene costumbres diferentes. Los inmigrantes nos inquietan de una forma abstracta. Y eso sucede en primer lugar porque demuestra a los residentes de un país la relatividad de las certezas vinculadas al territorio, de la pertenencia a un espacio que de pronto no es propio sino que se convierte en no-propio (Augé, 1998).

A pesar de que el Estado y la mayoría de los ciudadanos españoles querrían mantener bien lejos a estos extraños, a lo largo de la década de los 80 empiezan a llegar a España buscando, paradójicamente, seguridad. Una seguridad económica, social y también política que no tienen en su país de origen, fenómeno que ya se había iniciado en otros países europeos. Este hecho se refleja en las estadísticas a nivel nacional: en 1981 el *Instituto Nacional de Estadística* incluye por primera vez la inmigración extranjera como concepto a contabilizar. Cuatro años más tarde se aprueba la primera ley de extranjería (Ley Orgánica 7/1985)¹ y a nivel de Catalunya en 1993 se aprueba el primer *Plan interdepartamental de inmigración*.

El fenómeno era completamente previsible teniendo en cuenta que la riqueza de las 358 personas más ricas del mundo iguala a la suma de las rentas de los 2.300 millones de personas más pobres del planeta o que el 80% de la población dispone sólo del 22% de la riqueza mundial², es natural pues que aquéllos que pasan hambre quieran ir donde hay comida en abundancia. De hecho la preocupación del mundo racional y ético ante una emigración en masa de pobres y hambrientos se debe justamente a la racionalidad del fenómeno, ya que es difícil negar el derecho a los pobres a desplazarse allí donde hay riqueza. Por ello el reto es “deshumanizar” a estos inmigrantes para mantener la conciencia tranquila (Bauman, 2011, 116). Además, es necesario cuestionar la efectividad de las tan utilizadas políticas disuasivas o represivas contra la inmigración, ya que está claro que los factores que empujan a las personas a emigrar son claramente económicos y difícilmente se podrá poner freno a la poderosa voluntad de los hombres y las mujeres que quieren acceder a unas condiciones de vida más dignas y más seguras (Albrecht, 2002, 22).

¹ Hay que tener en cuenta que como requisito previo para acceder a la Unión Europea (entonces Comunidades Europeas), uno de los requisitos exigidos a los países candidatos a la adhesión de la Unión es una política de inmigración estricta (restrictiva). Este requerimiento se puede confirmar comprobando la situación de los países actualmente candidatos que también han endurecido sus legislaciones y políticas en este campo en los últimos tiempos.

² Estos datos proceden del Informe sobre el Desarrollo Humano de 1997 del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) de ese mismo año.

No se trata de un fenómeno de extranjería en general sino de extranjería relacionada con la exclusión social y económica y por lo tanto relacionada con aquellos extranjeros que se encuentran en una situación de precariedad económica y de marginalidad social. Conviene recordar el antecedente histórico de nuestro país de la minoría gitana, que a pesar de formar parte de nuestra sociedad desde hace unos 500 años, mantiene una posición de exclusión económica y social que la incluye en los grupos de riesgo dado que en el imaginario colectivo se los asocia a la idea de amenaza a la seguridad. Por ello trataremos de los extranjeros no comunitarios que emigran en busca de una mejora económica y social y que además se ven afectados por las leyes de extranjería.

Hemos visto pues, que la nacionalidad no es el único elemento que define el grupo de riesgo sino los elementos de pobreza principalmente y de diferencia cultural en menor grado. En términos cuantitativos en España los inmigrantes procedentes de países occidentales (los comunitarios más los procedentes de América del Norte) son igual de numerosos, por ejemplo, que los inmigrantes procedentes de Marruecos, no obstante los primeros no provocan desconfianza. En consecuencia tampoco es el volumen de inmigrantes que llegan a España un factor determinante en la definición del grupo de riesgo.

Entre los inmigrantes no comunitarios aquellos que presentan una diferencia religiosa tienen aún más probabilidades de ser identificados como un grupo de riesgo dado que en España la Iglesia y la tradición católicas tienen mucho peso, hecho que favorece la aparición en el imaginario colectivo de la asociación islamismo-integrismo-fanatismo. El factor religioso, por tanto, precipita la consideración del inmigrantes islámico como una *amenaza* agudizada por los sucesos del 11 de septiembre que lo relacionan también con el terrorismo.

Un elemento clave que hay que tener en consideración en la definición del grupo de riesgo es la estigmatización³ del colectivo de inmigrantes. El proceso de estigmatización en este caso se construye a través de una asignación genérica de ilegalidad que además, independientemente de la actividad que ejerzan estos inmigrantes, tiene como consecuencia que sean agrupados conceptualmente con los delincuentes y los terroristas (idea reforzada por la información que aparece en las estadísticas oficiales y en los medios de comunicación).

Otro elemento a tener en cuenta en la definición del grupo de riesgo es la clasificación del colectivo de inmigrantes como grupo marginal, especialmente de los ilegales. Siguiendo a Bauman (1999) la *clase marginal* sería un grupo extremadamente heterogéneo y que como característica común compartiría que el resto de miembros de la sociedad no encuentran motivos para su existencia, de hecho posiblemente piensen que estaría mejor sin este grupo. El concepto de *clase marginada* corresponde a una sociedad que renuncia a integrar a todos sus miembros, no necesita dar oportunidades para readmitirlos, simplemente sobran.

La consideración de marginal viene determinada porque se los considera inútiles y existe la creencia de que sin ellos se podría vivir sin problemas. Y puesto que son inútiles los peligros que comportan dominan la percepción que tenemos de ellos. Se asocian a los marginales peligros como la delincuencia, la violencia, la molestia, así como la carga que suponen para los recursos comunes. "Y donde se sospecha peligro, no tarda en surgir el temor: la *clase marginada* está

³ Según la definición de Juliano (2001) la estigmatización puede interpretarse como un distorsionador ideológico que impide captar la imagen real de la persona estigmatizada en tanto que persona y que la coloca bajo una marca uniformadora donde sus características más rechazadas socialmente ocupan la totalidad del campo identitario asignado.

formada esencialmente, por personas que destacan, sobretodo, por ser *temidas*" (Bauman, 1999, 104).

Los inmigrantes no comunitarios son actualmente la cabeza de turco en las sociedades occidentales donde la seguridad es un tema clave, se cree que estaríamos más seguros sin ellos. Los intentos de crear una sociedad multicultural han fracasado y cada vez más se exige a los inmigrantes que sean ellos los que hagan un esfuerzo de adaptación.

Por lo tanto vemos que conceptos como *inutilidad* y *peligro* participan en la clasificación de los inmigrantes como grupo de riesgo. Es una clasificación que nos permite incluir todo tipo de miedos y que facilita el terreno a la aparición de los "pánicos morales". El concepto de *clase marginada* crea la imagen de una categoría inferior de gente que constituye un verdadero problema social.

Por último la noción de riesgo está unida a la de la existencia de un peligro externo, en el caso de los inmigrantes hemos visto que generan la expectativa de riesgo de delinquir. La idea de riesgo introduce un elemento nuevo, tiene un doble aspecto ya que identifica tanto el problema (la amenaza o riesgo para la seguridad que suponen los inmigrantes) como el procedimiento para tratarlo (la gestión de ese peligro). Es decir, la prevención se basa en la posibilidad de predecir el comportamiento de este grupo. El riesgo es una inversión basada en unos miedos imaginados y en tecnologías imaginativas para tratar estos miedos –esquemas clasificadores, cálculos de probabilidades, etc.- La policía, como una más de las instituciones que identifican y gestionan el riesgo, se verá influenciada por la expectativa de peligro que generan los inmigrantes y en consecuencia afectará a su manera de trabajar (Ericson y Haggerty, 1997), tal como veremos más adelante en los apartados 3 y 4.

2. DATOS ESTADÍSTICOS SOBRE LA INMIGRACIÓN NO COMUNITARIA EN CATALUÑA Y ESPAÑA EN RELACIÓN A SU DEFINICIÓN COMO GRUPO DE RIESGO

Como se acaba de ver, son diversos los factores que determinan la definición de un grupo como grupo de riesgo. Uno de estos factores es sin duda el *número de miembros de este grupo* que incide en su presencia e influencia en el conjunto de la comunidad. En el caso de los extranjeros en Cataluña y en España, un hecho que debe tenerse muy presente en su configuración como un grupo de riesgo es la velocidad y la intensidad de su llegada al territorio nacional. Así, en los últimos diez años el número de extranjeros residentes legalmente en el país se ha cuadruplicado en el caso de Cataluña y triplicado en el caso del conjunto del territorio del Estado tal y como podemos observar en el siguiente cuadro⁴:

⁴ Fuente: Elaboración de Lluís Recolons basada en datos del Anuario Estadístico de Extranjería publicado por la Comisión Interministerial de Extranjería (1992 a 1999) y por la Delegación del Gobierno para la extranjería y la emigración (2000); de esta última fuente del Ministerio del Interior provienen los datos de 2001.

Año	En Cataluña	En España	% Cataluña/España
1991	60.800	360.655	16,9%
1992	72.291	393.100	18,4%
1993	76.244	430.422	17,7%
1994	83.296	461.364	18,1%
1995	106.809	499.773	21,4%
1996	114.264	538.984	21,2%
1997	124.550	609.813	20,4%
1998	148.803	719.647	20,7%
1999	183.736	801.329	22,9%
2000	214.996	895.720	24,0%
2001	280.167	1.109.060	25,3%
2002 ⁵	316.150	1.301.342	24,3%

En los últimos cuatro años el número de extranjeros residentes legales se ha doblado. Este incremento continuo (y a los ojos de la población sin límite) del número de extranjeros que llegan puede provocar, de hecho provoca, una cierta desconfianza entre la población autóctona que lo puede vivir como una especie de invasión.

Cuando se habla de inmigración y de extranjeros como problema es muy claro que estamos hablando de emigrantes pobres que provienen sobretodo de Marruecos (234.937⁶ el año 2001), de Argelia (15.240), de Ecuador (15.173) o de Pakistán (14.322). En este último caso no está claro que se trate siempre de población originariamente pobre, pero el hecho de que no sean de origen pobre, queda compensado (negativamente) por su marcada diferencia cultural, religiosa, y, en algunos casos, étnica. En todo caso cuando se habla de la inmigración como un problema se habla como si todos los inmigrantes fuesen pobres y provenientes de países pobres.

Otro aspecto que contribuye a configurar a este colectivo de extranjeros como un grupo de riesgo es su *concentración en zonas urbanas caracterizadas por una densidad de población muy alta juntamente con la baja calidad de las viviendas⁷ y/o de los servicios*, zonas que podríamos calificar de “marginales” en sentido amplio, o que quedan marginalizadas o estigmatizadas por la presencia masiva de estos colectivos. Tomando como ejemplo la ciudad de Barcelona vemos que el número más alto de extranjeros se concentra en el Distrito de Ciutat Vella⁸ (el 19,8% de los 113.809 censados en el municipio), y sobre todo de aquellos que tienen un nivel de aceptación más baja por parte de la población local (el 41,3% de los extranjeros procedentes de Asia Central, el 36,2% de los que provienen de África del Norte y del Magreb y el 60,5% de los procedentes del Sudeste asiático residen en Ciutat Vella).

El hecho de que de los 88.793 habitantes de Ciutat Vella, 22.517 sean residentes extranjeros, significa la concentración más grande de población extranjera (por encima del 25%)⁹ en un distrito de Barcelona y nos hace pensar en este distrito como una especie de gueto donde viven, por ejemplo, el 37,4% de todos los marroquíes residentes legales de la ciudad. Esta

⁵ A 30 de junio de 2002. Según datos de la Oficina de Relaciones Informativas y Sociales del Ministerio del Interior.

⁶ Vid. Nota 4.

⁷ De hecho uno de los argumentos contra los inmigrantes por parte de los propietarios de pisos en estas áreas es que la presencia de inmigrantes como arrendatarios es precisamente lo que hace que los precios bajen.

⁸ Dades de la ciutat. Ajuntament de Barcelona. Enero de 2002. <http://www.bcn.es/estadistica/catala/dades/index.htm>

⁹ Hay que tener en cuenta que el segundo distrito en número de residentes extranjeros (Eixample) sólo presenta un porcentaje del 8% de extranjeros, no llegando la cifra de residentes marroquíes o pakistaníes ni al 5%.

concentración se dispara aún más en uno de los barrios de Ciutat Vella, el barrio del Raval, donde viven casi la mitad (44%) de todos los pakistaníes de la ciudad, más de la mitad de los filipinos (55%) y una quinta parte de los marroquíes (18,5%). En las ciudades del cinturón industrial de Barcelona la situación es similar. Así en Terrassa cerca de una cuarta parte de los marroquíes se concentran en el barrio de Ca n'Anglada¹⁰ y en l'Hospitalet de Llobregat –población con un 6,6% de extranjeros no comunitarios– la cuarta parte de los residentes nacidos en África y en América del Sur, juntamente con el 37% de los nacidos en Asia viven en el Distrito II¹¹ (La Torrassa-Collblanc), que es el más poblado de la ciudad.

Es necesario recordar que estas cifras nos hablan de residentes censados y que, además, hay que tener en cuenta la existencia de un número no determinado de ciudadanos extranjeros que no están inscritos, cosa que significa que la concentración sería aún más alta, ya que, normalmente, los inmigrantes buscan el apoyo de los miembros de su comunidad que ya gozan de un cierto estatus de legalidad. Si tenemos en cuenta que esta llegada de población extranjera se ha producido de manera vertiginosa en los últimos años¹² y que ha afectado a la imagen que entre los autóctonos tienen estas zonas, no es extraño constatar que los extranjeros o “estos extranjeros” sean vividos por los vecinos de toda la vida como una cierta amenaza. Poco importa que muchos de estos extranjeros hayan venido a cubrir lagunas de nuestro mercado laboral y que, globalmente, signifiquen una mejora substancial para nuestra economía.

Otro indicador que nos ofrece información relevante es el que nos habla de la *concentración de los inmigrantes escolarizados en centros públicos*. Así si revisamos el porcentaje de niños escolarizados en escuelas públicas y en escuelas privadas en función de sus orígenes nacionales vemos que a nivel estatal el curso 2000-2001 de los 133.684 alumnos extranjeros matriculados en enseñanzas no universitarias, 103.848 (77,7%) lo estaban en centros públicos y 29.836 (22,3%) lo estaban en colegios privados¹³. A nivel de Cataluña las cifras no eran excesivamente diferentes. Así, el mismo curso, mientras un 25,2% de los niños escolarizados en Cataluña con nacionalidad de algún país de la Unión Europea iba a un colegio privado (un 74,8% a los públicos), sólo un 9% de los niños de origen magrebí lo hacían.¹⁴ Vemos, pues, que los extranjeros no comunitarios acceden con más dificultad a la enseñanza privada. Además, el sistema de matriculación de alumnos fomenta la creación de guetos escolares, ya que la mayoría se concentran en determinados centros públicos.¹⁵

Otro elemento que configura el grupo de riesgo es la *gran precariedad laboral* en que se encuentran los inmigrantes que a veces se convierte en una explotación. Este colectivo tiene ocupaciones más inestables, con menor cobertura y protección, llevan a cabo las labores menos valoradas y en peores condiciones. Tienen jornadas laborales más largas (hasta 14 horas al día) y reciben salarios hasta 5 veces inferiores. Según el *Informe España 2001* de la Fundación Encuentro el 70% de los inmigrantes tiene un trabajo precario.¹⁶ Otro estudio sobre la situación de

¹⁰ Anuari estadístic 2002. Ajuntament de Terrassa. <http://www.terrassa.org>

¹¹ Anuari estadístic de la ciutat 2001. Ajuntament de l'Hospitalet. Datos de 31-12-01. <http://www.l-h.es/ajuntament/>

¹² Así, en los últimos 5 años la proporción de extranjeros en el Distrito de Ciutat Vella se ha triplicado.

<http://www.bcn.es/estadistica/catala/dades/index.htm>

¹³ Vid. Anuario Estadístico de Extranjería (2001, 137).

¹⁴ Según datos del Anuari de la Immigració a Catalunya 2001, publicado por la Fundación Jaume Bofill, Editorial Mediterrània, junio 2002, 162.

¹⁵ Vid. Informe Anual de Sos Racismo (2002, 86-87).

¹⁶ Vid. Informe Anual de Sos Racismo (2002, 89-94).

los trabajadores extranjeros encargado por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales concluye que el 81% trabaja sin papeles y padecen discriminación horaria y salarial.¹⁷

Por último, las *dificultades para acceder a una vivienda en condiciones dignas* son un factor más que contribuye a configurar el grupo de riesgo. Un estudio realizado en Cataluña señala que la concentración en un mismo piso satura el uso del espacio y dificulta la convivencia y la promoción social. Otro informe del Defensor del Pueblo andaluz explica que entre el 60% y el 80% de las viviendas ocupadas por inmigrantes en Almería están calificadas de infraviviendas. Los inmigrantes están sobrerrepresentados en los albergues para personas sin techo, así, en Madrid durante el 2002 el 64% de los usuarios de estos albergues eran inmigrantes.¹⁸

3. LEGISLACIÓN Y POLÍTICAS SOBRE INMIGRACIÓN

En las políticas sobre extranjería e inmigración aparece la consideración de la inmigración como una “problemática creciente” y que está *tratada desde el gobierno y regulada desde las leyes en una doble consideración –muy utilitarista– del inmigrante como trabajador y como problema de seguridad*. Así vemos que el *Delegado del Gobierno para la Extranjería y la Inmigración* depende directamente del Ministerio del Interior así como la *Dirección General de Extranjería e Inmigración* creados en el mes de mayo de 2000.¹⁹ También el “*Observatorio Permanente de la Inmigración*”, que tiene como finalidad facilitar el conocimiento de la realidad migratoria para desarrollar una política integral de inmigración,²⁰ depende del Delegado para la Inmigración y está, por tanto, en el ámbito del Ministerio del Interior.

El “*inmigrante*” aparece, así, como alguien a quien hay que controlar (entradas, salidas, actividades) y que interesa como trabajador y que puede acceder a derechos en tanto que sea útil a la sociedad de acogida (vinculación del permiso de residencia y el de trabajo).²¹ Un dato significativo en este sentido es el hecho que, desde el gobierno central, más concretamente desde el Ministerio del Interior, se diseñó un plan de choque contra la inmigración que pretendía ir más allá de los aspectos puramente policiales y afrontar el tema con un enfoque más multidisciplinar.

¹⁷ Se trata del estudio *Mujer, inmigración y trabajo*, realizado por el Colectivo loé que llevó a cabo 3000 entrevistas entre las trabajadoras extranjeras de los países menos desarrollados en el período 1999-2000. Los resultados se publicaron en *El Mundo*, 14/04/02.

¹⁸ *Vid.* Informe Anual de Sos Racismo (2002, 96-98).

¹⁹ En mayo de 2000 (RD 683/2000) se creó, en el Ministerio del Interior la figura del Delegado del Gobierno para la extranjería y la inmigración y la Dirección General de Extranjería e Inmigración (RD 807/2000) a quien corresponde:

- formular la política del Gobierno en relación con la extranjería, la inmigración y el derecho de asilo,
- coordinar e impulsar todas las actuaciones que se lleven a cabo en esta materia.

²⁰ *Vid.* Preámbulo del Real Decreto 345/2001, de 4 de abril, por el que se regula el Observatorio Permanente de la Inmigración.

²¹ Para garantizar este control, se ha creado el Registro Central de Extranjeros, en la Dirección General de la Policía, donde se almacenan todos los datos relativos a los extranjeros que han tenido algún contacto con la policía (*vid.* Art. 60 del Real Decreto 864/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el reglamento de ejecución de la ley de derechos y libertades de los extranjeros y su integración social).

Este plan, conocido como GRECO²², fue objeto de polémica, ya que en sus inicios se cuestionaba que hubiera dotaciones presupuestarias suficientes para hacer frente al coste de los gastos derivados de las acciones necesarias para su implementación.²³

Las políticas sociales y de integración de los inmigrantes están más desarrolladas a nivel autonómico y local donde existen *Planes de Inmigración* con el objetivo de favorecer el acceso a la sanidad, la enseñanza, los servicios sociales, la adaptación al mercado laboral, etc., y que, por tanto, están enfocadas a luchar contra la exclusión, aunque están limitadas por las restricciones que imponen las leyes de extranjería a nivel nacional.²⁴

La legislación, aunque tiene algunos aspectos integradores, está pensada para *controlar al inmigrante* y, en la medida que sea posible, *tratarlo como a un trabajador más que como a un ciudadano*. Este hecho ha quedado claro en la tempestuosa elaboración y aprobación de la nueva ley que regula los derechos de los extranjeros.²⁵ Las dificultades, en el momento de aprobar el que después ha sido el primer texto de la ley, surgieron debido a la falta de consenso entre el grupo mayoritario de la cámara que apoyaba al gobierno y el resto de grupos parlamentarios. En un primer momento, a finales de la legislatura anterior, se aprobó un nuevo texto (Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, de derechos y libertades de los extranjeros y de su integración social) que no contó con el apoyo del gobierno. En aquellos momentos, el gobierno del Partido Popular contaba con una mayoría relativa en el parlamento, que fue insuficiente para contrarrestar un acuerdo entre todo el resto de grupos parlamentarios. Así, paradójicamente, la Ley nació contra la voluntad del gobierno que rápidamente manifestó que, si obtenía una mayoría suficiente en las elecciones a celebrar el mes de marzo de 2000, procedería inmediatamente a la reforma de la ley.

La ley fue calificada de progresista y muy favorable a los derechos de los extranjeros. Desde el gobierno se argumentó que la ley produciría un efecto llamada entre los candidatos a la

²² Programa Global de Inmigración y Coordinación de la Extranjería y la Inmigración (GRECO). Este programa prevé acciones encaminadas a estudiar el fenómeno migratorio en España, determinar el número de inmigrantes que España necesita anualmente, ordenación del proceso migratorio mediante la firma de Convenios con los países emisores, promover el desarrollo de los países de origen de la inmigración, integración de los residentes extranjeros y sus familias en España, mejora de los procedimientos de adquisición de la nacionalidad, incorporación de los inmigrantes al mercado de trabajo en igualdad de condiciones, proteger extranjeros que se encuentren en situación de vulnerabilidad, colaborar con otras Administraciones y ONGs en la ejecución de medidas de integración de los inmigrantes, etc. (*vid.* <http://www.mir.es/dgei/acciones.htm>).

²³ En este sentido el año 2001 una pregunta parlamentaria forzó al gobierno a aclarar que el programa GRECO recibió una dotación presupuestaria de 37.766 millones de pesetas, cifra que resulta de sumar todos los recursos públicos estatales destinados de manera específica a afrontar e integrar el fenómeno de la inmigración, según declaraciones del Ministro del Interior en el Senado (*Vid.* Diario de Sesiones del Senado de Comisión, nº 168, 24/09/2001). El año 2002 la cifra aumentó hasta 252 millones de Euros según datos de la Oficina de Relaciones Informativas y Sociales del Ministerio del Interior.

²⁴ Tomemos, por ejemplo el caso de Cataluña. Las primeras actuaciones a nivel autonómico se inician en el año 1986 en el ámbito sanitario y la enseñanza. El Primer Plan Interdepartamental para la Inmigración llega en 1993 e impulsa políticas sectoriales para favorecer la integración social y económica de la población inmigrante. En la actualidad está en funcionamiento el Plan Interdepartamental para la Inmigración correspondiente al período 2001-2004 que entre otros objetivos pretende luchar contra la exclusión social, política y económica como un elemento básico para la cohesión social y recoge 133 programas entorno a ejes temáticos como la escuela, la formación de adultos, la formación de profesionales, el género, la vivienda, la incorporación al mercado laboral, la salud, la sensibilización, la participación ciudadana, etc.

²⁵ *Vid.* al respecto Guillen Lasierra, "La Llei orgànica 4/2000, d'11 de gener, sobre drets i llibertats dels estrangers a Espanya i la seva integració social i Llei Orgànica 8/2000, de 22 de desembre, de reforma de l'anterior", en *Autonomies. Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 27. Escola d'Administració Pública de Catalunya. Institut d'Estudis Autònoms. Barcelona, diciembre, 2001, 96 a 99.

inmigración hacia la Unión Europea, ya que era la regulación más abierta de todos los estados de la Unión.²⁶ Los medios de comunicación (fundamentalmente los de titularidad estatal) así nos lo intentaron mostrar en los primeros meses de aplicación de la ley, con imágenes e informaciones constantes sobre grupos de pakistaníes que atravesaban Europa en tren para entrar en nuestro país y los norteafricanos que nos invadían cruzando el estrecho de Gibraltar en pateras. La sensación que uno tenía después de ver aquellas imágenes era que los inmigrantes suponían realmente un riesgo para nuestra sociedad.

Lo que sí que es cierto es que la ley establecía mecanismos que permitían integrar a los extranjeros residentes en el Estado español en condiciones muy próximas a la igualdad con los ciudadanos españoles. Además, introducía mecanismos de regularización que permitían disminuir, con relativa facilidad, las cifras negras de extranjeros en situación irregular.²⁷

Las elecciones de marzo del año 2000 dieron la mayoría absoluta al partido en el gobierno que, inmediatamente, manifestó la voluntad de reformar la ley (de hecho, formaba parte de su programa electoral) para, según ellos, adaptarla a los niveles de aceptación de la sociedad española, evitar el efecto llamada y, en consecuencia, evitar el desarrollo de las mafias dedicadas al tráfico de trabajadores extranjeros. La reforma de la ley fue publicada en el Boletín Oficial del Estado el día 23 de diciembre del año 2000 y entró en vigor un mes después.²⁸ Los cambios fundamentales que introduce la ley se centran en una reducción de los derechos de los extranjeros, fundamentalmente los irregulares (se les niegan los derechos de reunión, manifestación, asociación y huelga, básicamente), se reintroduce la expulsión como sanción para las infracciones establecidas en la ley (incluyendo un procedimiento sumario de expulsión que se puede hacer efectivo en 48 horas), se endurecen los requisitos necesarios para la regularización de los ciudadanos que se encuentran en nuestro país²⁹ y, en general, se introduce un nivel muy alto de discrecionalidad por parte del gobierno a la hora de decidir sobre la situación de los extranjeros que se encuentran en España.

Un estudio detenido del contenido de la ley, en el contexto de la realidad actual de la inmigración en el Estado español, pone sobre la mesa un hecho evidente: *la ley es inaplicable*. El rigor del texto aplicado a los actuales flujos migratorios implicaría el incremento de los cuerpos policiales del Estado en unas proporciones inalcanzables. El gobierno es, obviamente, consciente de esta realidad. Entonces ¿cuáles son los hipotéticos planes del gobierno con la aprobación de una ley como la actual, si no piensa llevar a cabo una aplicación estricta de los términos de la ley?³⁰ La única explicación plausible es que el gobierno quiere tener la posibilidad de ir decidiendo más o menos generosamente en función de la coyuntura política, social y económica, sin estar ligado por preceptos que establecen derechos claros para determinadas personas o situaciones. Al mismo tiempo, desde la perspectiva oficial del gobierno, la inseguridad jurídica en que se encontrarían los extranjeros irregulares en España la convertirían en un destino nada atractivo para futuros

²⁶ Precisamente el gobierno español hizo correr el argumento contrario a la ley según el cual los representantes del resto de Estados de la Unión Europea le habrían hecho llegar su inquietud por el texto del proyecto de la ley en la cumbre de Tampere los días 16 y 17 de octubre de 1999. Estas presiones habrían determinado el cambio de orientación del Gobierno que, en un primer momento, había apoyado el texto de la Ley. Incluso en el segundo párrafo del primer apartado del preámbulo de la nueva ley se menciona la necesidad de adaptar la legislación española a las conclusiones de la citada cumbre europea de Tampere.

²⁷ Justificar dos años de residencia en el territorio español eran prácticamente suficientes para obtener un permiso de residencia (*vid.* art. 29.3 de la antigua ley).

²⁸ *Vid.* Disposición Final de la Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre, que estableció una *vacatio legis* de un mes.

²⁹ Los dos años del antiguo artículo 29.3 pasan a ser cinco en el nuevo artículo 31.3. de la ley.

³⁰ Como se encargó de manifestar públicamente el ministro del interior, Jaime Mayor Oreja, a la entrada en vigor de la ley.

candidatos a la inmigración. Así, el riesgo de la tan temida invasión estaría bajo control y la única manera de entrar sería a través de los contingentes anuales que el gobierno (con alguna participación de los interlocutores sociales) establece. Es cierto que la ley también contiene algunos preceptos (ya existentes en el texto anterior) que intentan proteger a los extranjeros que son víctimas del tráfico de seres humanos por parte de los grupos de delincuencia organizada que se dedican a traficar con mano de obra y a introducir extranjeros en el país de manera clandestina. Aquellas víctimas que denuncien el hecho y colaboren con la policía tienen garantizado el permiso para residir legalmente (*vid.* art.55).

En todo caso, el debate entorno a los dos textos de la ley, ha confrontado dos maneras opuestas de concebir la inmigración: la primera, como un hecho positivo económicamente hablando, como un flujo de personas que han de integrarse a corto o largo plazo como ciudadanos y la segunda que los percibe con una gran desconfianza a pesar de la evidente necesidad económica de su presencia. El consenso entre las dos perspectivas está, en este momento, lejos de conseguirse, ya que algunos parlamentos autonómicos más el grupo parlamentario socialista en el Congreso de los Diputados han presentado recurso de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional.³¹

La legislación de asilo ha sido reformada para posibilitar un filtro inicial que permitiera: descartar de entrada las solicitudes sin fundamento claro; modificar las consecuencias de una resolución negativa de la solicitud (el deber de abandonar el territorio del Estado) y, en general, adaptar la legislación a las exigencias de los convenios de Dublín y de Schengen.³² Aquellos que consiguen el estatuto de refugiado tienen un acceso más fácil a la nacionalidad española, ya que sólo necesitan 5 años de residencia continuada en el Estado español mientras el resto necesita el doble, 10 años.³³

Las cifras de personas que anualmente lo piden y sobre todo que lo consiguen son francamente bajas si se comparan con otros países de nuestro entorno europeo. Así, por ejemplo, las solicitudes (expedientes) de asilo del año 2000³⁴ fueron 7.926, y el grupo más numeroso de solicitantes de asilo según el continente de origen fue el de africanos (40.8%), seguido por el de americanos (27.16%). Sólo el 3.7% de las resoluciones fueron favorables. El año 2001³⁵ las solicitudes se mantuvieron en un nivel similar (7.606). Da una idea de la dificultad de obtener la condición de refugiado el hecho que del total de expedientes, un 76,6% fueron admitidos a trámite y un 18,9% tuvieron una resolución negativa. En total sólo el 2.2% (167) de los expedientes fueron resueltos favorablemente, en 63 casos se otorgó el estatuto de refugiado por razones humanitarias y en 106 casos se concedió algún otro tipo de protección. El asilo no es, pues, una vía relevante de entrada legal en el territorio del Estado.

En relación al Código Penal hay que hablar de un cierto proteccionismo, ya que se tipifican como delitos algunas de las conductas de las que pueden ser víctimas los inmigrantes, aspecto que trataremos con más detalle en el apartado 4.2.

³¹ Lo han hecho los de Asturias, Andalucía, Castilla La Mancha, Extremadura, Navarra, Aragón y las Islas Baleares. También lo ha presentado el gobierno Vasco.

³² *Vid.* Ley 9/1994, de 19 de mayo, de modificación de la Ley 5/1984, de 26 de marzo, reguladora del derecho de asilo y de la condición de refugiado.

³³ *Vid.* art. 22 del Código Civil, en la redacción dada por la Ley 36/2002, de 8 de octubre, de modificación del Código Civil en materia de nacionalidad (que entró en vigor el 9 de enero de 2003, según preveía la disposición legal de la citada Ley).

³⁴ Según datos del Anuario Estadístico de Extranjería 2000 del Ministerio del Interior.

³⁵ Según datos del Anuario Estadístico de Extranjería 2001 del Ministerio del Interior.

Otro problema grave desde nuestro punto de vista es el uso que los poderes públicos, y más concretamente, los agentes de la autoridad pueden hacer de las características externas de algunos inmigrantes (color de la piel, por ejemplo) a la hora de investigar la comisión de ilícitos administrativos y penales. Nadie ignora que, por ejemplo, en el momento de llevar a cabo controles de extranjería, es decir, a la hora de controlar si los ciudadanos extranjeros que se encuentran en territorio español gozan de los requisitos necesarios para residir legalmente, los agentes de policía se dirigen preferentemente a aquellos ciudadanos que presentan características externas diferentes a la mayoría blanca (es decir, personas de raza negra y de apariencia magrebí). Aunque parece una práctica discutible desde el punto de vista legal y constitucional, recientemente el Tribunal Constitucional español ha confirmado la posibilidad de seguir este criterio, siempre que ocurran determinados requisitos.³⁶ A pesar de las prevenciones con que el Alto Tribunal acepta estas prácticas, no parece que su aceptación contribuya a combatir la impresión popular de acuerdo con la cual los extranjeros, los diferentes, son un foco de problemas y, en consecuencia, requieren que la policía esté constantemente encima. Tampoco parece que esta sentencia recoja el contenido de la Directiva 2000/43/CE del Consejo de Europa, de 29 de junio, relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato de las personas independientemente de su origen racial o étnico, que proscribiera cualquier trato desigual o menos favorable entre personas que tenga como base su raza. Los mandatos de esta directiva han de estar incorporados en las legislaciones de los Estados miembros antes del 19 de julio de 2003.³⁷

4. LA RELACIÓN DEL INMIGRANTE CON LA SEGURIDAD

4.1. Perspectiva activa

Durante mucho tiempo un análisis criminológico del problema de la delincuencia entre los inmigrantes no ha sido posible –nos referimos al contexto europeo y norteamericano– porque habría disparado acciones racistas o políticas nacionalistas. No obstante, ignorar este problema ha favorecido la creación de estereotipos entorno a los inmigrantes, principalmente a través de dos mecanismos: el uso de los medios de comunicación y de las estadísticas sobre criminalidad.

Por una parte y de forma constante aparecen en los medios de comunicación noticias que relacionan la inmigración con la delincuencia y la violencia. Titulares como “La expulsión de los delincuentes extranjeros se ha quintuplicado en un año en Barcelona”;³⁸ “Un policía hiere de un disparo a un magrebí que quiso apuñalarle”;³⁹ “Detenidos cinco liberianos acusados de estafa por el timo del billete tintado”⁴⁰ o “Detenidos trece chinos por tráfico de drogas en Barcelona”⁴¹ constituyen el estereotipo que relaciona a los inmigrantes con la delincuencia.

Las continuas imágenes en los medios de comunicación (prensa y televisión) de inmigrantes que intentan atravesar ilegalmente el estrecho de Gibraltar en pateras también han contribuido a generar este sentimiento. Los reportajes sobre extranjeros que entran legalmente y que, además tienen un buen nivel formativo no abundan tanto en los medios de comunicación

³⁶ Vid. Sentencia del Tribunal Constitucional 13/2001, de 29 de enero.

³⁷ Ni la jurisprudencia de otros países como la francesa, que ha proscrito la posibilidad de proceder a la identificación de ciudadanos a razón de su mera apariencia externa (casos *Bassilika i Bogan et Vukovic*).

³⁸ La Vanguardia, 13/05/02.

³⁹ ABC, 07/07/00.

⁴⁰ ABC, 13/04/00.

⁴¹ Canarias 7, 05/04/00.

(aunque también los hay). Tampoco se informa de que en España casi un tercio de estos inmigrantes (unos 320.000) son ciudadanos de la Unión Europea, Estados Unidos, Suiza o Japón.

Aparecen también en los medios de comunicación declaraciones de políticos que frecuentemente emiten mensajes que favorecen la asociación entre inmigración y delincuencia. Así lo han hecho reiteradamente representantes del Partido Popular durante el año 2002. El Sr. Aznar declaraba, por ejemplo *“la inmigración es buena si es ordenada pero... la ilegal hay que combatirla porque beneficia a bandas criminales y crea inseguridad”*.⁴² El Sr. Rajoy, vicepresidente primero del Gobierno y Ministro del Interior, declaraba en una comparecencia en la Comisión de Justicia e Interior *“... nos hemos dirigido al fiscal general del Estado para que aquellas personas extranjeras que cometan delitos en España sean expulsadas... tema muy importante porque entre el año 2000 y el año 2001 la delincuencia y las detenciones de extranjeros crecieron en un 40 por ciento”*⁴³ en una clara asociación entre el aumento de la delincuencia y la presencia de extranjeros.

Otro elemento que refuerza el estereotipo es el *uso de las estadísticas sobre el delito*. Un ejemplo reciente lo encontramos en la explicación que algún autor da a las estadísticas sobre detenidos de la Guardia Civil del incremento registrado en el número de detenciones realizadas por este cuerpo de seguridad en la década de los 90 (Avilés Farré, 2001). En primer lugar se analizan todos los factores posibles textualmente “por considerarlo demasiado complejo” y se decide de forma totalmente arbitraria analizar únicamente la incidencia que ha tenido en este aumento la delincuencia extranjera. La conclusión de este análisis absolutamente parcial es que 2/3 del aumento de la delincuencia se puede explicar por el incremento de la delincuencia de los extranjeros.

Es cierto también que la sensación de riesgo se ve incrementada por la altísima visibilidad de las infracciones cometidas por extranjeros. En el caso de Cataluña y España los extranjeros con menos recursos y que, por tanto, pueden recurrir con más facilidad a la comisión de determinados tipos delictivos, tienen características físicas que, muy frecuentemente, los identifican con claridad como extranjeros. Esta visibilidad hace que los ciudadanos tengan la percepción de que la inmensa mayoría de las actividades delictivas que tienen lugar en nuestro país tienen como autores a ciudadanos extranjeros. Pero *también la actuación de la policía influye en las estadísticas de detenidos*. Vamos a revisar las estadísticas policiales.

Aunque la delincuencia registrada de los nacionales extranjeros ha aumentado en los últimos años (como consecuencia natural del incremento del número de residentes extranjeros en nuestro país), la mayoría de intervenciones policiales con extranjeros son debidas a temas relacionados con la legalidad de su entrada y estancia en el territorio del Estado. El año 2000⁴⁴, que era un año de regularizaciones especiales y, por tanto, de menos detenciones de extranjeros por razones de estancia ilegal del que es habitual, el 58,58% de los ciudadanos de Marruecos detenidos por la policía en España lo fueron por razón de la legalidad de su estancia, mientras que, por ejemplo, únicamente el 0,20% de los marroquíes detenidos lo fueron por la presunta comisión de un delito de homicidio. Si miramos el año anterior, en que no tuvo lugar ninguna regularización, el porcentaje de marroquíes detenidos por razón de la legalidad de su estancia fue del 72,28%, y los que fueron detenidos por la presunta comisión de un delito de homicidio el 0,13% del total. A nivel estatal hay que resaltar que más de la mitad de las detenciones de extranjeros que efectúa la

⁴² La Vanguardia, 15/05/02.

⁴³ Publicado en el Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados de 20/02/02, 7077.

⁴⁴ Todos los datos estadísticos a nivel estatal sobre delincuencia y detenidos provienen de los Anuarios Estadísticos del Ministerio del Interior del año correspondiente. El Anuario estadístico 2001 no se ha publicado aún y por tanto las cifras son del año 2000 y anteriores.

policía lo son por estancia ilegal (56,7% en 1998, 58% en 1999).⁴⁵ En consecuencia, aunque la actividad policial sobre los colectivos de extranjeros ha aumentado considerablemente en los últimos años, una parte fundamental de este incremento está relacionada con los controles derivados de la aplicación de la legislación de extranjería, infracciones que sólo en circunstancias muy excepcionales comportan la comisión de tipos penales.

Así, lo que sí confirman los datos estadísticos es que *la legislación de extranjería sí coloca directamente a los extranjeros en el punto de mira de los servicios de policía*. También es posible afirmar que el hecho de que los extranjeros sean frecuentemente objetivo de la actividad policial (103.044 detenciones de extranjeros el año 1999 y 84.938 el año 2000), *hace que queden caracterizados a los ojos de la población como un grupo de población criminógeno o, en el mejor de los casos, peligroso o conflictivo*.

En esta dirección el actual Plan de Lucha contra la Delincuencia,⁴⁶ aprobado por el gobierno español con el objetivo de incrementar la eficacia de todos los operadores del sistema de justicia penal, incluye un paquete de medidas en materia de extranjería, dirigidas a facilitar el control sobre los extranjeros que hipotéticamente puedan presentar alguna irregularidad en relación a la legalidad de su estancia en nuestro país. También se incluyen medidas que faciliten (incluso que obliguen) la expulsión de los extranjeros que delincan en España.⁴⁷ Pero, más allá de las medidas concretas, lo que es significativo es la confirmación de la caracterización de los extranjeros, de los inmigrantes como un grupo peligroso, de riesgo para la seguridad.

No hemos de esconder, en cualquier caso, que efectivamente *también ha habido un incremento del número de ciudadanos extranjeros que cometen delitos contra la propiedad y contra la salud pública* (tráfico de drogas). Ahora bien, ni la presencia absoluta ni la relativa de los extranjeros en las cifras de detenciones por la comisión de actos delictivos justifican su etiquetaje como grupo de riesgo, realmente peligroso en términos de delincuencia. Además, si tenemos en cuenta la distribución por edad y género de la población extranjera, aún encontraremos más normales los índices de detenciones de esta población. Así, por ejemplo, el año 2001⁴⁸, el 71,63% de los residentes legales extranjeros en régimen general (extracomunitarios) tenían una edad entre 19 y 44 años. Es decir, la mayoría se encontraban en la franja de edad que todos los estudios criminológicos califican como más criminógena. Además, haciendo un análisis según la perspectiva de género, veremos que las mujeres eran la minoría (sólo el 40,45% del total de inmigrantes de régimen general, el 31% en el caso de los marroquíes residentes legales).⁴⁹ Por tanto, también el hecho de que haya más hombres extranjeros, género con más representación de la delincuencia, puede explicar una cierta sobrerrepresentación de los extranjeros (o de algunos extranjeros) en las estadísticas de delincuencia.

Si miramos los datos policiales que nos hablan de las causas por las que son detenidos los extranjeros, encontramos que aquellos extranjeros que son detenidos por la presunta comisión de un hecho delictivo lo son básicamente por delitos contra el patrimonio. Así, el año 2000, de los 45.567 extranjeros detenidos por la policía por la presunta comisión de un hecho delictivo, 23.461

⁴⁵ La única excepción la encontramos el año 2000 en que las detenciones por estancia ilegal de extranjeros representaron un 32,7% del total de detenciones de extranjeros, debido a que el año 2000 fue un año de regularizaciones especiales.

⁴⁶ Vid. <http://www.mir.es/oris/varios/Plan%20contra%20la%20delincuencia.pdf>

⁴⁷ De hecho el número de expulsiones de delincuentes extranjeros se ha disparado durante el 2002. En el primer trimestre del 2002 el número de expulsiones ya había igualado todas las realizadas durante todo el año 2001. La Vanguardia, 13/05/02

⁴⁸ A 31-12-2001 según el Anuario estadístico de extranjería 2001 del Ministerio del Interior.

⁴⁹ Vid. Nota anterior.

(el 51,48%) lo fueron por la presunta comisión de un delito contra el patrimonio.⁵⁰ Si miramos el colectivo de ciudadanos procedentes de Rumania, un colectivo caracterizado, entre otras cosas, por los pocos recursos económicos de sus miembros, esta tendencia se agudiza hasta el punto que de las 2.639 detenciones hechas sobre ciudadanos de nacionalidad rumana, 1909 (el 72,33%) lo fueron por la presunta comisión de delitos contra el patrimonio. Parece pues, en conclusión, que los inmigrantes menos poderosos económicamente hablando vienen a sustituir a nuestros sectores sociales más desfavorecidos, no sólo en los trabajos que llevan a cabo, sino también en las actividades delictivas propias de estos sectores.

Podríamos establecer un paralelismo entre el lugar que ocupan los inmigrantes en nuestra sociedad y el lugar que ocupaban durante las décadas de los 60 y 70 las clases pobres trabajadoras en las sociedades occidentales (Lea y Young, 1993; Albrecht, 1997), en el sentido de que están sobrerrepresentados en las estadísticas de las instancias de control formal (policiales, judiciales, y penitenciarias) y que en la actualidad son el sector más afectado por problemas de paro, vivienda deficitaria, pobreza, formación insuficiente y falta de calificación profesional, y que además es probable que sigan ocupando este lugar por mucho tiempo.

Los datos sobre prisiones tampoco son significativos para concluir que los inmigrantes son un grupo real de riesgo. Igual que pasa con el número de ciudadanos extranjeros detenidos por la policía, el número de ciudadanos extranjeros en prisión también se ha incrementado en los últimos años como consecuencia del incremento de población extranjera en el territorio del Estado. Así, el año 1994, los extranjeros en prisión eran 7.573 (el 16,06% del total), el año 2001 llegaban a 11.095 (el 23,32%), mientras la población penitenciaria española era de 39.571 el año 1994 y iniciaba un proceso de disminución que situaba la cifra en 36.476 el año 2001.⁵¹ Es cierto que también aquí tenemos una cierta sobrerrepresentación de la población extranjera, ya que el porcentaje de residentes extranjeros está muy lejos del 23% de la población general. Ahora bien, hay que tener presente diversos factores para entender adecuadamente este elevado número de ciudadanos extranjeros en prisión:

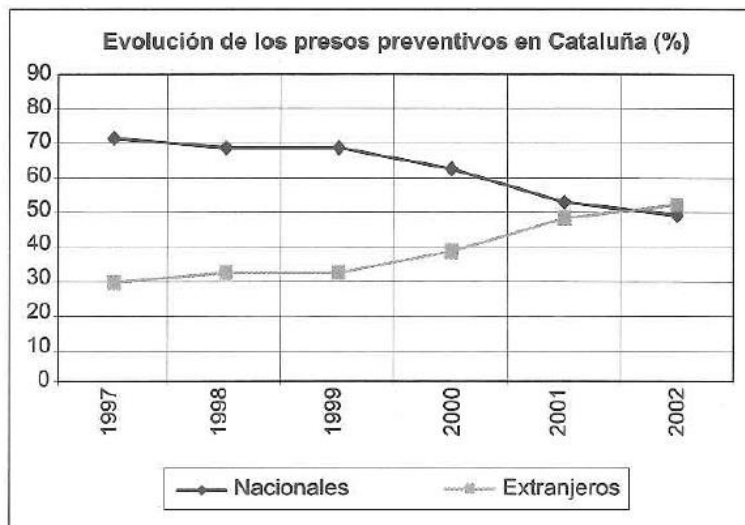
- En primer lugar, que el *número global de internos no se ha incrementado* a pesar del incremento del número de inmigrantes de los últimos años. Esto quiere decir que el número de delitos (y de delincuentes) que son llevados delante de los tribunales con pruebas suficientes para proceder a su condena ha disminuido ligeramente. No parece, pues, que la clásica afirmación según la cual los inmigrantes incrementan la delincuencia (sostenida recientemente por el Ministro del Interior y el Presidente del Gobierno), tenga ninguna base científica. Es más plausible que, en una época de estancamiento global de la delincuencia, *los extranjeros han pasado a llevar a cabo algunos tipos delictivos que, hasta no hace mucho, eran cometidos por nacionales.*
- *La prisión preventiva se utiliza de manera mucho más generalizada con los extranjeros.* Aunque las estadísticas nos muestren que los extranjeros no cometen los delitos más graves ni con más frecuencia que los nacionales. Los datos de las prisiones catalanas⁵² (en porcentajes) en los últimos cinco años son claras al respecto: o La siguiente gráfica nos muestra muy claramente como mientras el número de presos nacionales en situación de

⁵⁰ Según datos del Anuario Estadístico del Ministerio del Interior.

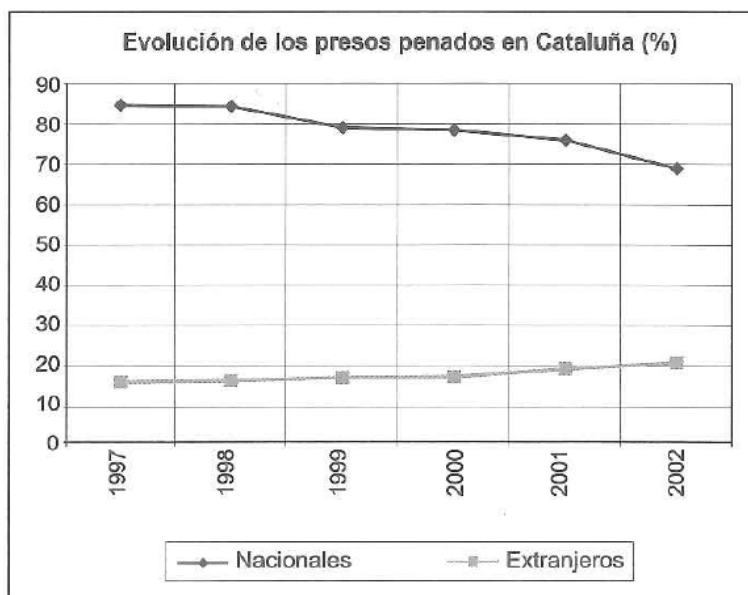
⁵¹ *Vid.* nota anterior.

⁵² Datos procedentes de la estadística mensual de la población reclusa de Catalunya que elabora la Secretaría de Servicios Penitenciarios, Rehabilitación y Justicia Juvenil del Departamento de Justicia e Interior.

prisión preventiva disminuía, el de ciudadanos extranjeros en la misma situación se incrementaba de forma vertiginosa:



- Mientras el incremento de los presos penados de nacionalidad extranjera ha estado realmente moderado, como se puede ver en la siguiente gráfica:



El resultado de la sobrerrepresentación de ciudadanos extranjeros tanto en las estadísticas sobre delincuencia como en las penitenciarias es que influye en la representación subjetiva del ciudadano en relación al binomio inmigrante-seguridad. Así un 77% de los españoles creen que existe alguna relación entre la inmigración y la inseguridad ciudadana⁵³. En Cataluña el análisis de las encuestas sobre seguridad pública⁵⁴ revelan:

- Una actitud equilibrada entre comprensión y mano dura en el trato que habría que dar a los inmigrantes, ligeramente inclinada hacia la mano dura.
- Los inmigrantes del Magreb (marroquíes y argelinos) son el colectivo menos aceptado.
- En la última encuesta publicada, del 2001, aparece como segundo problema de la sociedad catalana la inmigración (el primero es la inseguridad ciudadana) por encima de la preocupación por el paro, lo cual se puede interpretar como un aumento de la percepción de la inmigración como un problema grave.

A nivel estatal, en una encuesta publicada por el Centro de Investigaciones Sociológicas el mes de junio de 2002 un 60% de los encuestados opinaba que existía una relación entre inseguridad ciudadana e inmigración⁵⁵, dato que confirma la existencia del estereotipo que criminaliza a las personas inmigrantes.

⁵³ Según una encuesta elaborada por el Instituto Gallup el mes de mayo de 2002. *La Vanguardia*, 5/05/2002.

⁵⁴ Datos procedentes de la Encuesta catalana de seguridad pública (ECSP) de los años 1999, 2000 y 2001 y la Encuesta sobre los valores de los catalanes (EVC) del 2001.

⁵⁵ El CIS, Centro de Investigaciones Sociales, es un órgano independiente del Ministerio de la Presidencia, que tiene por objetivo estudiar la sociedad española. Publica unos estudios mensuales denominados *Barómetro*. En el *Barómetro* de junio de 2002 aparece la pregunta “¿Está usted muy de acuerdo, bastante, poco o nada de acuerdo con que hoy en día, en España, existe una relación entre inseguridad ciudadana e inmigración?” (Pregunta 21).

4.2. Perspectiva pasiva

La relación de los inmigrantes con la seguridad tiene una doble vertiente. Es decir, si frecuentemente se remarca la participación de éstos en la comisión de delitos, también hay que hacer referencia a la frecuencia con que los miembros de este grupo son sujeto pasivo de la inseguridad, es decir, la frecuencia con que son víctimas de delitos.

A menos también leemos en los diarios que magrebíes, africanos, emigrantes en general o miembros de alguna otra minoría (gitanos) son objeto de ataques por el simple hecho de pertenecer a un grupo diferente de la mayoría. Como ya hemos visto en el apartado 3, la existencia de estos ataques ha provocado una reacción del legislador con medidas teóricamente protectoras de estas personas diferentes. Entre estas medidas hay que destacar las que aparecen en el Código Penal:

a) Se proscriben aquellas conductas racistas que promueven el racismo o que impliquen discriminación (teniendo en cuenta que los emigrantes más “emblemáticos” tienen características raciales diferentes de la mayoría blanca autóctona).⁵⁶ Así, por ejemplo, los artículos 510 y siguientes del Código proscriben aquellas conductas que consisten en la promoción de ideas racistas o que inciten a la violencia contra algunos grupos en función de su ideología, raza o creencias religiosas. También establecen como delito la denegación de un servicio al que un ciudadano tiene derecho por motivo de su raza.

b) Se considera delito aquellas actividades relacionadas con el tráfico de mano de obra ilegal (artículos 312 y 313) y el de inmigrantes ilegales (artículo 318bis). A pesar de la dificultad técnica de su aplicación en algunos casos, estos tipos delictivos pretenden combatir la inmigración ilegal organizada para proteger a los que son víctimas y, una vez en el país, se encuentran en una situación de marginalidad.

c) Tipos delictivos que hacen referencia a la discriminación en el trabajo por razón de raza o religión (art. 314). Aunque no son tipos que afecten únicamente a los inmigrantes, sí que en la práctica, son los que más se encuentran en estas situaciones.

En resumen, el Código tiene preceptos que pueden ser utilizados para proteger a los extranjeros de algunos de los ataques de los que pueden ser víctimas debido a sus características étnicas y a su, a veces, precaria situación administrativa en relación a los requisitos para su estancia legal en nuestro país. Otra cosa es cuántos casos relacionados con conductas como éstas se llevan realmente delante de los tribunales y cuántas condenas reales se ejecutan. Este es otro problema.

Aunque sabemos que estos tipos de infracciones existen, resulta francamente complicado saber con qué extensión. Por un lado, es difícil conocer la *cifra negra*, ya que las encuestas de victimización no cuentan con una presencia relevante, como entrevistados, de los miembros de las minorías o, en caso que sí que lo sean, no son identificados como tales. En segundo lugar, *muchos de los ataques con motivación racista no son calificados por los servicios de policía como racistas* porque concurren otros tipos delictivos que subsumen las conductas penales. Por ejemplo, un ataque contra un ciudadano de origen magrebí que acaba con la fractura de una articulación de la víctima será registrado por la policía como un delito de lesiones y no como un delito de motivación racista.

⁵⁶ Aunque esto es discutible en el caso de los magrebíes en relación a los habitantes del sur de España.

Por otra parte, al no facilitar la policía datos sobre las víctimas de las actuaciones delictivas tampoco tenemos estadísticas sobre el número de ciudadanos extranjeros que son víctimas de delitos (por supuesto tampoco de miembros de la minoría gitana, ya que podría ser constitucionalmente cuestionable registrar la pertenencia a la etnia gitana de las víctimas de algunos delitos). Sería fundamental trabajar en esta dirección para constatar si en nuestro país se repite (cosa que es presumible) la situación que ya se ha detectado, entre otros, en el Reino Unido y los Estados Unidos, y que nos muestra cómo los miembros de las minorías son frecuentemente las víctimas de los delitos que cometen los miembros del mismo grupo o colectivo.⁵⁷

En España la organización SOS Racismo publica una memoria anual donde se refleja la situación de los extranjeros en nuestro país.⁵⁸ Según esta organización, como consecuencia de leyes y políticas discriminadoras y de los discursos tendenciosos de algunos políticos hemos tenido y tenemos racismo violento, segregación escolar, explotación laboral y oposición a la apertura de mezquitas. En la memoria se insiste que con la ley 8/2000 ha empeorado mucho la situación de los extranjeros, sobretodo de los que se encuentran en situación irregular, ya que se ven privados de los derechos más elementales, pendientes de la posibilidad de expulsión y por tanto sujetos a la explotación laboral y a cualquier forma de discriminación. La ley tampoco ha conseguido frenar la inmigración irregular, España es el tercer país europeo en número de extranjeros en situación irregular (unos 300.000) después de Francia e Italia.

5. CONCLUSIONES

A lo largo del artículo hemos podido confirmar la existencia de un grupo de riesgo constituido por el colectivo de inmigrantes no comunitarios que viven en España a través de diversos elementos: el uso sesgado de las estadísticas, el discurso que asocia la inmigración con la delincuencia y una legislación que coloca a este grupo en una situación de marginación social y aumenta el control policial sobre ellos. La aplicación de la ley de extranjería sobretodo en relación al control de la situación administrativa de los inmigrantes, ha hecho aumentar la actuación policial sobre este colectivo que a los ojos de la población se ha convertido en especialmente criminógeno. Además, de los delitos por los cuales son detenidos, más de la mitad son delitos contra el patrimonio, dato que se corresponde con el hecho de que se trate de un sector social desfavorecido o marginalizado. Finalmente, aunque el número de extranjeros en prisión ha aumentado, en parte porque se les aplica con más frecuencia la prisión preventiva, el número total de presos en España se ha mantenido estable. La explicación es que los extranjeros han sustituido un sector de la delincuencia cuyos protagonistas eran antes los nacionales. Las consecuencias de todo este discurso criminalizador son meridianamente claras: más de la mitad de los españoles relaciona a los inmigrantes con la delincuencia, por tanto esta asociación está ya presente en el imaginario colectivo.

Este hecho lejos de solucionar el problema de la seguridad o de la situación en que se encuentran los inmigrantes en nuestro país, lo que hace es favorecer el conflicto social, ya que promueve la confrontación. Por un lado vemos que los inmigrantes tienen más dificultades para conseguir unas condiciones dignas de vida y por otro al ciudadano no se le da respuesta al

⁵⁷ *Vid.*, por ejemplo, Lea, J. y Young, J., *A What is to be done about law and order? Crisis in the nineties*. Pluto Press, Londres, 1993 (segunda edición), 105 y ss.

⁵⁸ Nos referimos al Informe anual 2002. Sobre el racismo en el Estado Español, que se basa en el análisis comparativo de más de 100 medios de comunicación escrita así como en los casos y denuncias presentadas a las OID (Oficinas de Información y Denuncias) que SOS Racismo tiene en toda España.

problema de inseguridad presente en su vida cotidiana, se señala al inmigrante como uno de los culpables pero no se proponen políticas para hacer frente a la inseguridad.

En el último término queremos mencionar también el hecho de que se ignore desde las políticas públicas y la información publicada la situación de victimización en que se encuentran los inmigrantes ya que no se garantizan sus derechos fundamentales y además se favorece su criminalización.

BIBLIOGRAFÍA

AAVV (2001): La gestión de la seguridad en las sociedades multiétnicas. Comissió Europea, Madrid: Instituto de Estudios de Policía.

Albrecht, H.J. (1997): "Minorities, crime and criminal justice in the Federal Republic of Germany" dins *Minorities, Migrants and Crime. Diversity and Similarity Across Europe and the United States*, Londres-Nueva Delhi: Sage Publications.

-(2002): "Fortress Europe? – Controlling Illegal Immigration", *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*, 10/1, 1-22.

Andrés Orizo, A. y Roque, M.A. (2001): *Els catalans a l'enquesta europea de valors. Catalunya 2001*, Barcelona: Institut Català de la Mediterrània.

Augé, M. (1998): *Los "No lugares": espacios del anonimato. Una antropología de la sobremodernidad*. Barcelona: Gedisa.

Avilés Farré, J. (2001): "Las tendencias de la delincuencia en la demarcación de la guardia civil, 1991-2000", *Cuadernos de la Guardia Civil*, 25.

Bauman, Z. (1999): *Trabajo, consumismo y nuevos pobres*, Barcelona: Gedisa.

-(2001): *Globalització. Les conseqüències humanes*, Barcelona: Universitat Oberta de Catalunya.

Bovenkerk, F. (1998): "Organised Crime and Ethnic Minorities: Is There a link?", *Transnational Organised Crime*, 4, 3-4, 109-126.

De Lucas Martín, F.J. (1998): "Xenofòbia i discriminació de minories: un risc per a la construcció de la democràcia a Europa", *Revista Catalana de Seguretat Pública*, 2, abril, 33-54.

Delgado Ruiz, M. (1998): "El mite de multiculturalitat. De la "diversitat" cultural a la desigualtat social", *Revista Catalana de Seguretat Pública*, 2, abril, 55-70.

Departament d'Interior (2000): *Enquesta de seguretat pública de Catalunya*, Barcelona: Generalitat de Catalunya.

Departament d'Interior (1999): *Enquesta de seguretat pública de Catalunya*, Barcelona: Generalitat de Catalunya.

Departament de la Presidència (2001): *Pla interdepartamental d'immigració 2001/2004*, Barcelona: Generalitat de Catalunya.

Domínguez, J.L. y Virgili, X. (2000): "La seguretat i la policia, entre modernitat i post-modernitat. Notes per a una anàlisi sistèmica sobre els seus processos de canvi", *Revista Catalana de Seguretat Pública*, 6-7, 211-245.

Douglas, M. y Wildavsky, A. (1982): *Risk and Culture. An essay on the selection of technological and environmental dangers*, Londres: University of California Press.

Ericson, R. y Haggerty, K.D. (1997): *Policing the risk society*, Oxford: Clarendon Press.

García España, E. (2021): *Inmigración y delincuencia en España: análisis criminológico*. València: Tirant lo Blanc – Instituto Andaluz Interuniversitario de Criminología.

Guillén Lasierra, F. (2001): “El paper de la policia en relació amb el racisme i els conflictes interètnics”, *Revista Catalana de Seguretat Pública* 8, 133-144.

Juliano, D. (2001): “Primeras conclusiones de un estudio sobre inmigrantes trabajadoras sexuales”, *Quaderns de la Mediterrània*, 2-3, 180-188.

Inmigración y racismo. “Análisis de radio, televisión y prensa española”, www.imsersomigracion.upco.es.

Lea, J. y Young, J. (1993): What is to be done about law and order? *Crisis in the nineties*, Londres: Pluto Press.

Marshall, I.H. et al. (1997): *Minorities, Migrants and Crime. Diversity and Similarity Across Europe and the United States*, Londres-Nueva Delhi: Sage Publications.

Ministerio del Interior (2001): *Anuario Estadístico de Extranjería 2001*.

Ministerio del Interior (2000): *Anuario Estadístico de Extranjería 2000*.

Observatorio de la seguridad pública (2002): “Evolución de la criminalidad: en el nivel más alto nunca antes alcanzado”, *Boletín del Instituto de Estudios de Seguridad y Policía*, 9, 4-6

S.O.S. Racismo (2002): *Informe Anual 2002 sobre el racismo en el Estado español*, Barcelona: Icaria.